

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La coordinación en el proceso de implementación de la Reforma del Transporte en
Lima Metropolitana: el caso del Corredor Azul

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

Gonzalo Alonso Rojas García

Asesora: Liliana La Rosa Huertas

Diciembre, 2017

ABREVIATURAS

MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
GTU	Gerencia de Transporte Urbano
SFT	Subgerencia de Fiscalización del Transporte
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
MPC	Municipalidad Provincial del Callao
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
SIT	Sistema Integrado de Transporte
RT	Reforma del Transporte
CA	Corredor Azul
PNP	Policía Nacional del Perú
FS	Fuerza Social
PPC	Partido Popular Cristiano

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
Capítulo 1: EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA	11
1.1. EL PROBLEMA HISTÓRICO DEL TRANSPORTE PÚBLICO	11
1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL TRANSPORTE PÚBLICO	13
1.3. LA IMPORTANCIA DE ESTUDIAR EL TRANSPORTE PÚBLICO	17
1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	18
Capítulo 2: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA	22
2.1. MARCO TEÓRICO	22
2.1.1. ENFOQUE DE MOVILIDAD SOSTENIBLE	22
2.1.2. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE	25
2.2. METODOLOGÍA	25
2.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.3.1. LA COORDINACIÓN	41
Capítulo 3: LA REFORMA DEL TRANSPORTE EN LIMA	45
3.1. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA	45
3.1.1. EL SISTEMA DE TRANSPORTE EN LIMA METROPOLITANA Y LOS ACTORES INVOLUCRADOS	46
3.2. EL CORREDOR AZUL	56
Capítulo 4: LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CORREDOR AZUL	60
4.1. COORDINACIÓN	60
4.2. RECURSOS SUSTANTIVOS DE LA VIDA PÚBLICA	78
4.3. INTERROGANTES SOBRE LA REFORMA DEL TRANSPORTE Y EL CORREDOR AZUL	93
4.4. LOGROS Y BALANCE DEL CORREDOR AZUL AL FINALIZAR EL AÑO	97
CONCLUSIONES	102

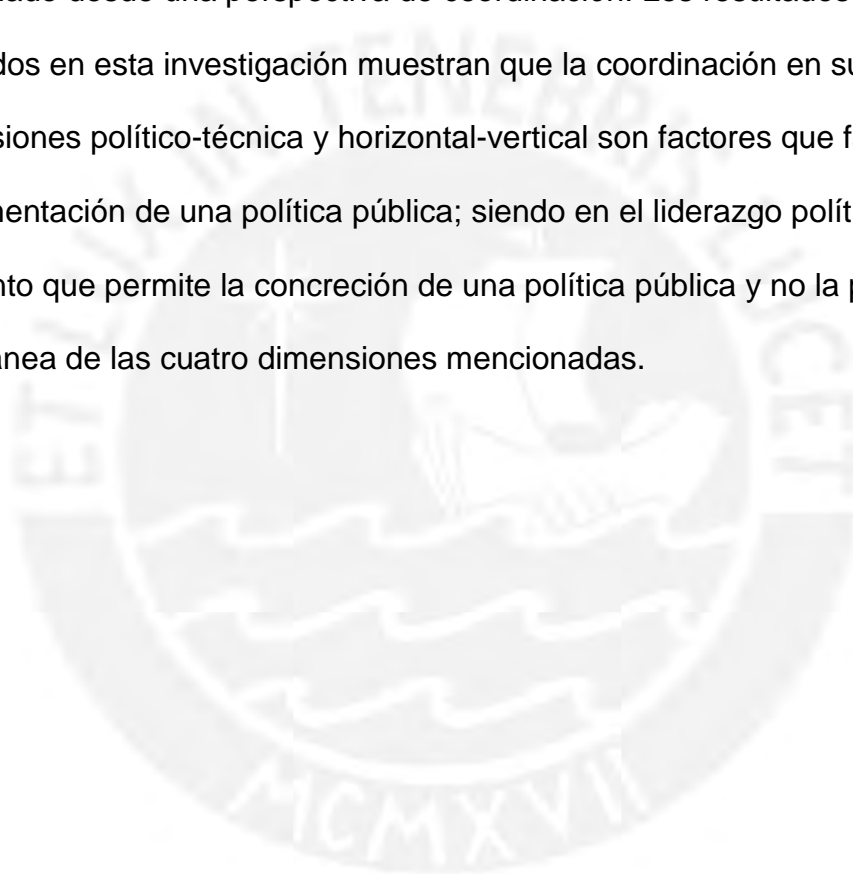
BIBLIOGRAFIA	104
ANEXOS	109



Resumen

El presente trabajo estudia el proceso de implementación de la Reforma del Transporte en Lima Metropolitana, en el caso del Corredor Azul. El transporte público en la capital se ha caracterizado por ser caótico, siendo las “combis” y “cústers” un sistema de transporte distinguido por ser bastante informal. Esto ha afectado negativamente la calidad que brinda este servicio, en detrimento de la seguridad de los pasajeros y peatones; y el desarrollo sostenible de la ciudad. Es así que en la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2014) se inicia una de las políticas públicas más ambiciosas en materia de ordenamiento de transporte público, luego de años de gestión centrada en la inversión vial y de infraestructura de transporte público masivo. Siendo la reforma del transporte una de las principales políticas públicas de transporte que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) impulsó para reorganizarlo como un Sistema Integrado de Transporte (SIT). A partir de la elaboración de un estudio de caso y del uso de entrevistas semiestructuradas, esta investigación de carácter cualitativo busca identificar los factores que caracterizaron el proceso de implementación del Corredor Azul en un contexto adverso para la MML. Ante el corto periodo municipal para implementar una reforma de tal magnitud, la revocatoria de autoridades y el peligro de falta de continuidad de políticas públicas con la nueva gestión es que la implementación del primer de los corredores complementarios, el Corredor Azul, presentaba obstáculos. Uno

de los principales obstáculos era la falta de una autoridad única de transporte que permita una gestión común entre las funciones del municipio del Callao, el de Lima y el Ministerio de Transporte, todos con competencia para planificar y gestionar el transporte público en la ciudad. De esta forma, un problema público tan complejo y con presencia de multiplicidad de actores debe ser examinado desde una perspectiva de coordinación. Los resultados principales obtenidos en esta investigación muestran que la coordinación en sus dimensiones político-técnica y horizontal-vertical son factores que facilitan la implementación de una política pública; siendo en el liderazgo político un elemento que permite la concreción de una política pública y no la presencia simultánea de las cuatro dimensiones mencionadas.



INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso investiga la **gestión de la implementación de la Reforma del Transporte en Lima Metropolitana durante el período de Susana Villarán (2010-2014) en particular, el Corredor Azul.**

El transporte público es un servicio que ha sido considerado durante muchos años en Lima Metropolitana como sinónimo de caos, malestar y desorden. La competencia entre choferes de las “combis” y “micros” quienes tenían la necesidad de competir por pasajeros ha afectado el “delivery” del servicio y la integridad de los usuarios del transporte público debido a la sobreoferta de vehículos. No es de extrañar entonces que el transporte público es considerado como el segundo mayor problema que afecta a la ciudad, lo que implica un nuevo modelo de transporte con integración física y tarifaria. Ante la necesidad de contar con un transporte sostenible e integrado; en la gestión de Susana Villarán se inicia la denominada “Reforma del Transporte” que principalmente consiste en la implementación de cinco corredores viales complementarios al Metropolitano y al Metro de Lima; siendo el Corredor Azul (Tacna-Garcilazo-Arequipa) el único corredor de esta Reforma que fue implementado (2014). No obstante, luego de un proceso de revocatoria (2012), sin mayoría de alcaldes distritales y regidores municipales, con poca aprobación ciudadana y escaso tiempo para el término de su mandato; Susana Villarán enfrenaba una situación muy adversa para esta implementación.

Es así que, para entender el sistema político y ver cómo responde frente a un problema considerado políticamente como público se utiliza un método popular para comprender la complejidad de la elaboración de las políticas públicas por medio de su división en cuatro fases: agendación, diseño, implementación y evaluación (Lindblom: 1991). Para esta tesis es que se debe tener claro que la implementación del Corredor Azul no solo empieza en el momento en que empezaron a circular los buses (julio) y debía operar a futuro con una visión de movilidad sostenible (POI 2013, Ordenanza-N-1613). También existe un proceso decisional que merece analizarse porque influyó por ejemplo en los tiempos de implementación. Por lo que, el proceso previo de coordinación de actores es un aspecto que también debe ser estudiado para entender la ejecución de esta política pública. Esto implicaba que la gestión de implementación de este corredor debía aplicarse bajo los ejes que conforman la movilidad sostenible: los ejes político, social, económico y ecológico.

Este trabajo estudia el ciclo de implementación de la reforma del transporte en la gestión de Susana Villarán (julio - diciembre 2014), ciclo en que se ejecuta lo que se diseñó previamente. En particular analizar los factores que afectaron el proceso de implementación del Corredor Azul lo que supone analizar, y es de interés principal para esta investigación, la coordinación interinstitucional entre los actores de la Reforma del Transporte. Esto implica, asimismo, investigar el proceso de toma de decisiones, los actores que participaron, los criterios de toma de decisiones y los conflictos que se originaron durante la gestión de la implementación de esta reforma en un contexto adverso para resolver el problema del transporte público. Un contexto

adverso en parte por la necesidad de resolver la sobreposición de rutas de transporte público sin una autoridad única de transporte urbano.

La pregunta central que este proceso nos sugiere es: ¿Qué factores caracterizaron el proceso de implementación de la Reforma del Transporte: Corredor Azul en la gestión de Susana Villarán desarrollada en un contexto adverso para la Municipalidad de Lima?

Para responder a esta pregunta el estudio de caso con los métodos de trabajo (Bárcelay y Cortázar 2004) facilitará la comprensión mediante el uso del método narrativo (Abbot: 1992, Cortázar 2002) que la fase de implementación no solo es una parte operativa y por lo tanto menos analítica del ciclo de políticas públicas. La implementación también es compleja porque supone que de los eventos ordinarios son resultado de una interacción de criterios de toma de decisiones distinta, formas de negociación del conflicto e intereses propios.

Cabe notar que este trabajo por cuestiones de extensión, recursos y tiempo se centrará principalmente en estudiar la fase de implementación del Corredor Azul, sin que esto signifique dejar de lado las fases anteriores del ciclo de políticas públicas (agendación -diseño) para estudiar los antecedentes a la ejecución del Corredor Azul. Por lo que la revisión de fuentes bibliográficas, noticias; y la opinión de expertos y funcionarios a entrevistar abarcará el ciclo de políticas públicas, pero centrándose en analizar el proceso de la implementación del Corredor Azul en la gestión de Susana Villarán.

La implementación del Corredor Azul no se puede entender solo como la puesta en marcha de los buses en las pistas. Para analizar los factores que

afectaron la implementación del Corredor Azul durante la gestión de Villarán es imperativo analizar el proceso de juego político como reuniones y acuerdos para ejecutar lo que se tenía previsto en el diseño de la Reforma del Transporte.



CAPÍTULO 1: EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA

METROPOLITANA

1.1. EL PROBLEMA HISTÓRICO DEL TRANSPORTE PÚBLICO

El problema del transporte público en la ciudad de Lima no es un problema nuevo. Es un problema que puede resumirse en las siguientes líneas: “Si durante las décadas de 1970 y 1980 la crisis del transporte público en Lima era esencialmente de déficit, en las décadas de 1990 y del 2000 se transformó en una de sobreoferta”. Durante las décadas de 1970 y 1980 la explosión demográfica que experimentó la ciudad de Lima ocasionó que el incremento de población que vivía en la ciudad demandara mejores mayores medios de transporte; servicio que las autoridades no tenían capacidad de implementar. Lima enfrentaba una severa escasez de transporte público, del que dependía casi el 90% de la población. Bajo este contexto, en julio de 1991, el entonces presidente del Perú, Alberto Fujimori, promulgó el Decreto Legislativo 651. En este decreto se estableció que cualquier persona natural o jurídica podía brindar el servicio de transporte público en cualquier vehículo que no fuese una motocicleta o camión. “Incluso se suprimió el requisito de obtener una concesión de ruta por las municipalidades provinciales, lo cual permitía a estos vehículos circular por donde quisieran. Es decir, mediante este modelo de transporte se pasó de 18000 a cerca de 35000 vehículos dado que casi cualquier automóvil podía brindar el servicio” (Poole 2015: 6-7).

Con la Ordenanza 104 omitió exigir a las empresas ser propietarias de sus flotas, lo que les permitiría seguir registrando como suyos vehículos de propietarios individuales, formando las denominadas “empresas cascarón” práctica universal en el ámbito del transporte urbano durante este período (Poole 2015: 6-8). Ante esta situación, el exalcalde de Lima, Alberto Andrade, estableció la necesidad de contar con un sistema de transportes sostenible teniendo como diseño un sistema de buses rápidos conocido como Lima Bus, un sistema de buses BRT(Bus Rapid Transit), similar al Transmilenio en Bogotá, Colombia. La propuesta de un sistema de buses rápidos no logró concretarse, luego que Andrade perdiera las elecciones frente a Luis Castañeda, quien proponía la construcción de un tren.

Durante la administración de Luis Castañeda es que la negociación con el gobierno central de adoptar un sistema de trenes queda cancelada por el alto costo que significa un sistema de trenes elevados que recorra la ciudad. Por lo que Castañeda prioriza las obras de infraestructura y fácil apreciación visual teniendo en los Corredores Segregados una solución rápida y sin coste político frente a la demanda de mejores en el transporte. Este nuevo servicio de Transporte conocido como Metropolitano necesitó que su presupuesto inicial fuera triplicado para su ejecución final. Aparte de algunas medidas aisladas como otorgar permisos de circulación de transporte, Castañeda priorizó las obras de infraestructura frente a otras de carácter más regulatorio queriendo evitar el coste político que significaba reformar el transporte capitalino.

Sin cambios notorios, el modelo empresarial que estuvo rigiendo en Lima Metropolitana es el conocido como el comisionista afilador donde la

mínima regulación por parte de las autoridades y la excesiva cantidad de operadores que brindan el servicio de transporte público agregado a una estructura institucional débil han originado un sistema pobremente estructurado en el que la competencia por el pasajero en la ruta contribuye sustancialmente al desorden del tránsito, los accidentes y la contaminación ambiental. Hubo un fuerte crecimiento de la informalidad, de los taxis y de las mototaxis (Barbero 2006: 276).

1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL TRANSPORTE PÚBLICO

El estado de la cuestión que presento a continuación debe ser entendido como una síntesis de un grupo de fuentes relevantes que son las más adecuadas para indagar sobre el problema que se está investigando, es decir el del transporte público. Esta sección por lo tanto identifica las fuentes más pertinentes ligadas al problema de investigación dando coherencia y sustento al trabajo.

El tema del transporte público en Lima en el área de las ciencias políticas ha sido poco tratado en la literatura nacional. Vega Centeno en *Las Ciudades del Perú hoy* resalta que son escasas las investigaciones publicadas con respecto al transporte, “pese a constituir uno de los principales problemas urbanos de la ciudad y demuestran poca integración de enfoques teóricos de movilidad espacial. Se cae muy fácilmente en el lugar común de calificar el actual sistema urbano de caótico y se estudian poco los procesos de apropiación de los diferentes usuarios de éste” (Centeno 2004: 61).

Esta falta de investigación en los temas de transporte contrasta con la abundancia de la literatura sobre la construcción de barrios populares y barriadas en Lima. Es importante resaltar este aspecto porque el sistema de transporte tradicional (de micros y combis) y la autoconstrucción son dos problemas relacionados que resultaron en un crecimiento descontrolado de la ciudad y en un sistema de transporte caótico. Debido a la masiva migración a la capital es que la necesidad de contar con vivienda y transporte que soportaran este flujo de personas ocasionó que en la capital ocurrieran dos sucesos que ahora son un problema para la ciudad: crecimiento desmesurado de los barrios y desorden en las rutas viales. Solucionar uno de los problemas significa necesariamente que el otro influya en la planificación ciudadana debido a que desarrollar un transporte masivo sostenible actúa como catalizador de otras políticas públicas. “Si hago una línea de transporte público en un corredor X va a ser más fácil realizar un desarrollo urbano alrededor de esta línea. Es decir, la magnitud de un proyecto de transporte masivo ayuda a lanzar otras acciones para mejorar la movilidad” (MML 2011). Por lo que la bibliografía sobre transporte está enfocada principalmente desde una perspectiva sociológica.

Entre los trabajos, tenemos que en su mayoría son trabajos con contenido histórico y sociológico, muy descriptivos, relativos a los años previos al inicio de la aparición de las combis como el del transporte público en Lima Metropolitana. Hans de Witt en *El transporte público en Lima Metropolitana* (1981) y *Lima en crisis: propuestas para la gestión de los servicios urbanos en Lima Metropolitana* de Xavier Ricou (1990). En ambos libros se relata cómo el problema del transporte público no es nuevo para la

capital, siendo una constante la falta de orden y fiscalización cuando se brinda el servicio.

Otro trabajo conocido sobre el transporte peruano es *La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana* de Claudia Bielich Salazar (2009), texto que ilustra todas las dinámicas dentro del micro, actitudes de los choferes y usuarios de transporte que se autorregulan ante un panorama en que no hay reglas que corrijan sus conductas. Por lo que la lucha que se origina entre unidades es por ganar pasajeros conllevando a que los choferes no respeten las normas de tránsito y los usuarios del transporte se expongan al peligro. Esta cultura combi es un paradigma que se desarrolla porque los usuarios piensan que el espacio del transporte se limita al prestamiento del servicio en términos individualidades. Estos libros hacen notar que el problema del transporte no es solo actual, sino que ha sido una constante que ha afectado a la capital.

Por otro lado, la bibliografía actual sobre el transporte ha aumentado debido a la puesta en valor del tema por la reforma del transporte, siendo abordada principalmente en notas periodísticas y artículos de opinión.

Por el lado de las tesis, tenemos el trabajo de Romina Angélica Rojas Carreño, sobre: *La implementación de la reforma de transporte en Lima: el caso de la coordinación en el plan de reordenamiento de la Av. Abancay* (2013). Esta investigación se enfoca en estudiar las relaciones de coordinación dentro de la MML durante la implementación del Plan de Ordenamiento de la av. Abancay mediante la presencia simultánea de los mandatos legal y

resolución de los problemas y de dimensiones vertical, horizontal, técnica y política lo que explican que la coordinación fuera exitosa.

Con documentos institucionales tenemos el *Plan Estratégico Institucional 2011-2014*. En este documento se explica el grave problema del transporte en la ciudad y se propone las soluciones a adoptar a través del desarrollo del PEI para el período 2011 – 2014:[...] un sistema de transporte integral, que supone la implementación de una cultura de movilidad en el ciudadano, de una mayor y mejor infraestructura vial, de medios de transporte modernos al servicio del ciudadano, de una mejora de la calidad del servicio con niveles superiores de control y seguridad; así como, de la introducción y promoción de medios alternativos no motorizados (PEI 2013:66).

Por último, respecto a la implementación de una política pública en situaciones adversas Maritza Glave (2016) en los *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima, IEP da una aproximación a este tema. En esta investigación se resalta que el proceso de implementación significa la negociación entre actores de la Municipalidad de Lima, PROTRANSPORTE, los choferes, los dueños de las empresas de transporte, la municipalidad del Callao en el ordenamiento de una ruta tan congestionada como el transporte. Estos actores también encarnan aptitudes que revelan su rol en las decisiones y su peso en la toma de éstas lo que lleva a que la implementación requiera involucrar a muchos actores para regular la ruta.

1.3. LA IMPORTANCIA DE ESTUDIAR EL TRANSPORTE PÚBLICO

La justificación de la elección del transporte público como interés general se debe a que junto a la inseguridad ciudadana es uno de los dos principales problemas que afecta la capital. Es un sector que ha venido funcionando ineficientemente por muchos años en Lima lo que hace preguntarse qué medidas tienen planeadas las autoridades para resolver este problema de movilidad en zonas urbanas. Es así que el ordenamiento del transporte representa un reto de planificación, negociación y ejecución para la Municipalidad de Lima.

Partiendo de ese interés es que elegí la Reforma del Transporte al tratarse del intento más ambicioso que ha existido en una gestión por ordenar el transporte y también la ciudad. No obstante, la RT comprende muchas etapas como el ordenamiento de la Av. Abancay y el Programa de Chatarreos, por nombrar algunas de las medidas más resaltantes.

Es por ello que del transporte público elegí el corredor complementario Tacna-Garcilazo-Arequipa como mi caso de estudio porque como parte central de la Reforma del Transporte es la medida municipal más visible y más debatida respecto a un nuevo tipo de transporte que no había tenido la ciudad.

Asimismo, esta investigación es un aporte a los estudios de casos de ciudades como la de Lima y un aporte al vacío de literatura nacional sobre transporte público usando esta metodología.

De igual forma estudiar la fase de la implementación del ciclo de políticas públicas (Lindblom 1991) permitirá aportar a la literatura sobre una

fase considerada como menos analítica, pero que, en verdad, merece atención porque supone relaciones de negociación, de gestión del problema y las soluciones y de toma de nuevas decisiones y más aún en un contexto adverso

Por ello es que este trabajo se enfoca en analizar los factores que afectaron el proceso de implementación del Corredor Azul en la gestión de Villarán (2010-2014) en un contexto adverso para la Municipalidad de Lima

El objetivo general de este trabajo es estudiar y analizar los factores que afectaron la implementación del Corredor Azul en un contexto adverso para la Municipalidad de Lima.

De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

Describir y analizar la implementación de una reforma para uno de los principales problemas de la ciudad como es el transporte.

Contribuir a la reflexión mediante el estudio analítico de la coordinación entre los actores involucrados en el proceso de implementación de la reforma.

Analizar la implementación del control de gestión y de la comunicación con el usuario durante la puesta en marcha de los buses azules.

Proponer por medio de los hallazgos un balance general sobre la reforma del transporte frente a los principales problemas de la ciudad y emitir recomendaciones y lecciones aprendidas para la gestión pública

1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El tema de transporte ha sido percibido como uno de los principales problemas de la ciudad ubicándose estos últimos años como el segundo o tercer problema que afecta a Lima Metropolitana (Encuestas Lima Como Vamos 2010- 2015).

Teniendo en cuenta que Reforma del Transporte estaba orientada a solucionar el problema del transporte público y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a la vez que se construía una Lima policéntrica; la implementación del Corredor Azul enfrentaba un contexto muy particular. La adversidad política, debilidad partidaria, cuestionamiento post-revocatoria y cercanía del proceso de elección municipal; sumado a que se disponían de pocos meses para implementar el Corredor Azul, formaban un contexto adverso para ejecutar esta reforma. De igual forma, además de la pregunta de investigación se trata de responder a una pregunta teórica: ¿Cómo se puede implementar una reforma en un contexto adverso?

Tomando en consideración que la Reforma del Transporte y el Corredor Azul debían operar según un marco normativo y diseño institucional de movilidad sostenible es que la gestión de la implementación de este corredor debía asegurar este objetivo durante la ejecución de la reforma. Por lo que la pregunta de investigación que guiará el trabajo es la siguiente.

¿Qué factores afectaron el proceso de implementación de la Reforma del Transporte: Corredor Azul en la gestión de Susana Villarán en un contexto adverso para la Municipalidad de Lima?

Este factor se refiere en este trabajo a la falta de coordinación entre los actores encargados o que podían influenciar en la ejecución de la Reforma del Transporte.

Si bien se podría interpretar la implementación del Corredor Azul a partir del momento más visible, es decir, cuando los buses empezaron a operar, detrás hay un proceso de coordinación entre los distintos actores encargados del transporte y tomando en cuenta que en Lima Metropolitana no cuenta con una autoridad única de transporte, resulta interesante ver desde la ciencia política cómo es esta relación de poderes entre los involucrados en la reforma más ambiciosa de reordenamiento del transporte público.

Esto no quiere decir que se no se analizará otros aspectos de la implementación una vez que los buses empezaron a operar (julio-diciembre 2014).

Otro factor que se analizará, además de la coordinación son los recursos sustantivos con los que contaban los actores en sus interacciones. Es decir, se analizará cómo los actores que coordinaron esta política pública, y principalmente la MML, poseían recursos políticos, económicos, administrativos y de gestión; e ideológicos que les permitía empoderarse e interactuar con mayor o menor poder y cumplir los objetivos propuestos.

Aunque el análisis puede ayudar en dar respuesta a todas estas cuestiones, no puede responderlas todas plenamente. Hasta cierto punto, “la cuestión sobre cómo formular el problema exige un acto de elección o deseo. No existe una forma correcta o incorrecta para elegir entre un análisis u otro.

Estas cuestiones contienen además componentes morales. No pueden ser plenamente establecidos excepto mediante referencias a los valores o intereses en conflicto en una sociedad” (Lindblom 1991: 36).

Por lo que mi elección de hipótesis, marco teórico y metodología consideran ciertos aspectos que me han parecido esenciales en este caso y que explicaré y justificaré más adelante. Esto significa que no hay una sola respuesta correcta, siendo el enfoque que le otorgue el investigador el eje sobre el que se desarrollaría el trabajo. Definir que se va a estudiar y por qué es primordial para orientar hacia donde el trabajo se enfoca y cuanto abarca. Dar la justificación adecuada de qué aspectos de la Reforma del Transporte se estudiará guiará el trabajo completo y las conclusiones que se obtengan.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO, METODOLÓGICO Y ASPECTOS TEÓRICOS DE LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

2.1. MARCO TEÓRICO

2.1.1 Enfoque de movilidad sostenible

El concepto de movilidad sostenible parte del concepto de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible definido como “el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Movilidad Urbana Sostenible 2010: 18). “Posteriormente en la Cumbre de la Tierra se incorporó la idea que tiene que apoyarse sobre los pilares de progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente. Estos tres pilares pueden ser aplicados a los ámbitos que requieran atención del gobierno como salud, seguridad ciudadana, vivienda, etc.” (Movilidad Urbana Sostenible 2010: 18).

Aplicando los conceptos y objetivos al ámbito de movilidad tenemos que movilidad sostenible

(...) consiste en fomentar en la vida urbana un transporte público eficiente que permita a sus habitantes una mejor calidad de vida, la posibilidad de caminar, disfrutar de los espacios públicos, y otras actividades que aseguren la sostenibilidad de las ciudades en el tiempo.

La movilidad urbana sostenible y segura es el objetivo claro de las principales y más adelantadas ciudades de nuestro planeta (Dextre 2014: 1).

La movilidad sostenible por lo tanto es un concepto que abarca un ámbito mucho más amplio que el de transporte, al involucrar la necesidad del ciudadano a moverse en condiciones y ambientes adecuados como el centro de la política pública. Asimismo, la movilidad sostenible es la movilidad que se satisface en un tiempo y con unos costos razonables y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas (Caja Madrid 2010: 17).

Pero para implementación soluciones de movilidad con carácter sostenible está condicionada por un volumen significativo de factores críticos que condicionan su desarrollo. Entre los más relevantes, podemos destacar los siguientes: “voluntad política - Cultura y formación ciudadana - Marco normativo y legal - Nivel científico y tecnológico - Soluciones industriales y comerciales – Costo” (Dextre y Avellaneda: 59).

Estas variables abarcan los ámbitos sociales, económicos y ambientales que se necesitan para una movilidad urbana sostenible. Sin embargo, no se debe descuidar el ámbito político. Como señala un estudio reciente de la fundación Transitemos, “la voluntad y decisión de los responsables políticos constituye el principal factor crítico en el desarrollo de políticas de movilidad sostenible. La habitual visión cortoplacista de los responsables políticos impide o dificulta la implementación de medidas técnicas, organizativas, legislativas,

etc., que deben permitir un escenario de sostenibilidad también en materia de movilidad” (Dextre y Avellaneda: 54-55).

Por lo que es necesario que el ámbito político es un eje que guía la ejecución de la Reforma del Transporte siendo la buena gestión política del conflicto una constante que debía mantenerse para un tema tan importante como un sistema integrado de transporte en la ciudad; teniendo a los ciudadanos como sus principales beneficiarios y críticos.

2.1.2 Sistema Integrado de Transporte

La Reforma del Transporte (RT) es un conjunto de medidas iniciadas por la gestión de Susana Villarán destinadas a gestionar el tránsito y reformar el transporte urbano ante el exceso de accidentes, contaminación y congestión provenientes del olvido y desinterés por planificar y controlar los sistemas de transporte. Ante este panorama es que se decide implementar el Sistema Integrado de Transporte (SIT), un servicio que conectará la ciudad de manera eficiente y segura mediante diferentes sistemas de transporte. La reforma para lograr el SIT se diseñó en los siguientes pasos: 1) Congelamiento de la flota vehicular y el establecimiento del bus patrón, 2) ordenamiento de las avenidas, 3) adecuación de los consorcios, 4) implementación de los 5 corredores complementarios, 5) la creación del programa de chatarreo, 6) la reforma del servicio de taxi, 7) la creación de un reglamento del transporte urbano y la creación un marco legal de la RT; fueron las medidas que adoptó la municipalidad para ejecutar la RT.

Debe entenderse entonces que la Reforma del Transporte no comprende únicamente el establecimiento del Corredor Azul, sino que implica además la creación de un marco normativo para los otros pasos de la Reforma. Este marco normativo comprende el reglamento de transporte urbano, la ordenanza sobre chatarreo de vehículos, el reglamento del servicio del taxi en Lima, el reglamento del servicio de transporte de carga, el reglamento del servicio de transporte escolar, el reglamento del servicio de transporte en vehículos menores, el reglamento de interferencia de vías, la ordenanza de condiciones de acceso y permanencia para el transporte público.

En síntesis, la RT se orientó a renovar la flota vehicular, disminuir el tiempo de viaje y de espera en los paraderos, disminuir la emisión de dióxido de carbono, incentivar el uso de la bicicleta, etc. Pero principalmente la RT tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los limeños bajo un enfoque de movilidad sostenible.

Ante esta gran cantidad de medidas para reformar el transporte de Lima es que decidí enfocarme en el paso más visible de la RT, el de los corredores complementarios teniendo al Corredor Azul como el primer corredor implementado; estudiando la coordinación durante el proceso de implementación de la Reforma del Transporte en Lima Metropolitana durante la gestión de Susana Villarán (2010-2014) en particular, el Corredor Azul.

2.2 METODOLOGÍA

El presente trabajo es un estudio de caso y es de carácter cualitativo.

Debido a que la política pública del ordenamiento del transporte se trata de una política orientada a mejorar la calidad de vida en la ciudad, es decir es una política de transporte en la ciudad; el recojo de información se centra en utilizar la metodología propuesta en el estudio de caso.

“El estudio de caso es una estrategia de investigación adecuada para analizar las prácticas gerenciales justamente por su capacidad para permitir una reconstrucción holística de los procesos. Al proponer el método relativo para el estudio de prácticas de la gerencia social, invitamos al lector a elaborar un relato sobre la experiencia que le interesa estudiar” (Bárcelay y Cortázar 2004: 22). Por su parte para Garring un estudio de caso es “an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units. A unit connotes a spatially bounded phenomenon-e.g., a nation-state, revolution, political party, election, or person-observed at a single point in time or over some delimited period of time” (2004: 302).

Para el desarrollo de la investigación se emplea entrevistas semiestructuradas a funcionarios provenientes de diferentes instituciones encargadas de la Reforma del Transporte como la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), PROTRANSPORTE y la Gerencia de Transporte Urbano (GTU); y a regidores pertenecientes a los partidos políticos, Fuerza Social (FS) y el Partido Popular Cristiano (PPC). El uso del estudio de caso (Bárcelay y Cortázar: 2004) nos permitirá resaltar los cambios, acontecimientos y desarrollo de la política pública que ocurrieron en momentos determinados de la reforma

para apreciar cambios de posturas o intereses compartidos o contrapuestos entre los actores involucrados.

La siguiente lista de entrevistados presenta tanto a expertos como funcionarios que han trabajado o se han relacionado cercanamente con el tema de la Reforma del Transporte.

Actores	Cargo	Institución
Augusto Rey	Regidor Municipalidad	MML
Hernán Núñez	Regidor y teniente alcalde de Fuerza Social	MML
Alberto Valenzuela	Regidor del Partido Popular Cristiano	MML
Miguel Gonzales	Gerente de Transporte Urbano	MPC
Hugo Valderrama	Ex gerente de Fiscalización del Transporte	GTU
Pablo Vega	Profesor de la facultad de Arquitectura y especialista en temas urbanísticos	PUCP
Gustavo Guerra	Ex presidente del directorio	PROTRANSPORTE
Giuliana Rodríguez Cuadros	Ex Gerente de comunicaciones de la MML y de Protansporte	MML- PROTRANSPORTE
Susana Villarán	Ex alcaldesa de Lima	MML

De igual forma la revisión de los documentos municipales oficiales agregado al uso de noticias y reportajes permitirá conocer bajo que ejes se trabajó esta política pública y la ocurrencia de los incidentes más significativos que aporten a la narración del caso.

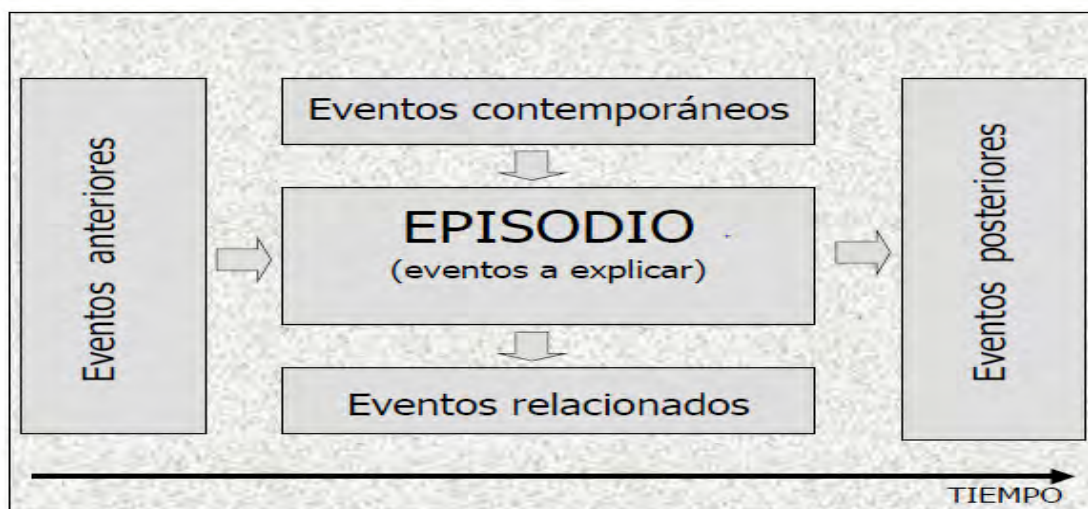
Como señala Cortázar es importante destacar que las explicaciones que se ofrecen prestan atención a la gran cantidad de factores que impidieron una reforma comprensiva. Atribuir el fracaso de este tipo de reforma fundamental o

exclusivamente a un factor (como los intereses políticos del entorno de la alcaldesa) no solo constituye una explicación imparcial e insuficiente, sino que impide considerar el influjo de otros factores que es necesario tener en cuenta si se desea impulsar reformas comprensivas de servicios públicos (2002: 90).

Por lo que se debe usar una aproximación al estudio de caso conocido como método narrativo (Abbot). En ella se realiza una reconstrucción holística del caso en base a diversos procesos que son eventos determinados en un espacio de tiempo a estudiar; siendo el producto final un relato (el cual tiene una estructura narrativa) sobre una experiencia determinada que nos interesa investigar (Barzelay y Cortázar: 2004).

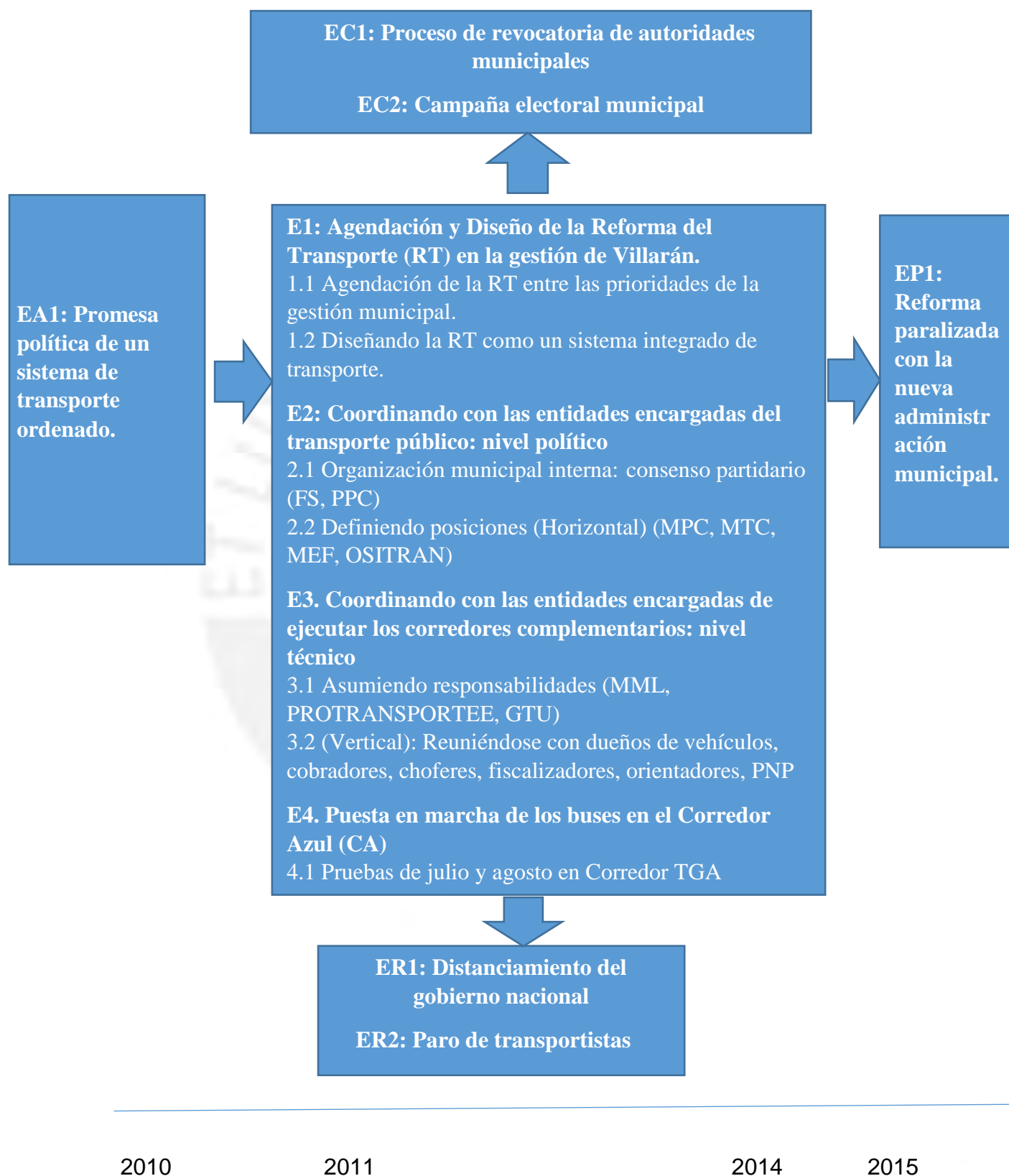
En el método narrativo, se considera al evento (E) como elemento básico de la experiencia a ser estudiada. El grupo de eventos relacionados directamente a la formulación de políticas públicas relacionadas al transporte constituye el episodio a estudiar. La narración analítica del episodio requiere recurrir a eventos que no forman estrictamente parte del mismo pero que constituyen el contexto en el cual este tuvo lugar. Parte de estos eventos pueden ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos pueden ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que son fuente de ocurrencias y tienen lugar antes del episodio son caracterizados como eventos previos (PE). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias suceden de manera simultánea a los eventos del episodio, son caracterizados como eventos contemporáneos (CE). Otro tipo de eventos del contexto son aquellos que son consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurren de manera simultánea al episodio son denominados eventos relacionados (RE), mientras que los que ocurren después del episodio, eventos posteriores (LE) (2002: 12).

Gráfico 1
Estructura Narrativa



Fuente: Barzelay y Cortázar: 2004

Estructura narrativa del Caso



EA1: Promesa política de un sistema de transporte ordenado.

El sistema de Transporte en Lima Metropolitana se caracteriza por ser desintegrado, inseguro y bastante informal. Con la liberalización de la actividad para brindar el servicio de transporte público, en 1990 se permitió que cualquier vehículo de más de dos ruedas pudiera realizar el transporte de personas. Las intervenciones municipales sobre el transporte público tuvieron dos propuestas en los años siguientes. En la gestión de Alberto Andrade se agendó y diseñó un sistema de buses segregados (brt) siguiendo un modelo de transporte implementando en otras ciudades de la región como Bogotá. El proyecto quedó sin ser implementado debido al término del periodo municipal. Las dos gestiones posteriores, ambas de Luis Castañeda, priorizaron la construcción de infraestructura vial como bypasses y no realizaron cambios mayores al sistema tradicional de transporte. El proyecto de corredores segregados fue retomado solo luego que la gestión municipal fallara en buscar financiamiento para el sistema de trenes proyectado a construirse, sistema de trenes

Siendo el año 2010, el sistema de transporte público era un sistema disperso en los que los medios de transporte existentes eran administrados La Línea 1 del Metro de Lima a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), la Línea 1 del sistema de buses segregados (Metropolitano) gestionada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), especialmente por el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (PROTRANSPORTE); y el sistema de unidades tradicionales (combis y cústers), un sistema caracterizado por su informalidad, pero que transporta al 90% de usuarios del transporte público. Este último sistema, a cargo de la MML

y gestionado particularmente por la Gerencia de Transporte Urbano (GTU). Esto sin olvidar que la provincia de Lima limita con la Provincia Constitucional del Callao, un centro urbano que forma parte junto con la provincia de Lima una conurbación conocida como Lima Metropolitana. Por lo que los esfuerzos de organizar el transporte público indudablemente debían incluir al Callao.

Para el año 2011, una de las principales propuestas de campaña de Susana Villarán fue el tema del transporte. Luego de la inseguridad es una de las preocupaciones que más tiene presente el vecino de Lima. Sin embargo, el ámbito de acción de la MML no es el mismo en ambas áreas. El tema de la seguridad es un tema que municipalmente no se puede resolver debido a que es un trabajo de índole policial donde la municipalidad acompaña en temas de prevención o de vigilancia junto con el serenazgo, mas no en los arrestos, que es una labor que por ejemplo requiere la elaboración de planes de inteligencia para el seguimiento y posterior detención del investigado.

El tema del transporte público (por otro lado) sí es una competencia netamente municipal. No hay otra entidad de gobierno que tenga la responsabilidad de organizarla, de ordenarlo, de establecer reglas claras de que tipo de transporte queremos , y en ese sentido esto como introducción digamos, pero el sentido de la reforma de transporte antes de tener menos detalles de la reforma era precisamente eso ¿no?, Que tipo de transporte quiere Lima y ese tipo de transporte tenía que establecer reglas claras desde la municipalidad ,para nadie era un secreto que muchas de las empresas de transportes tenían autorizaciones de rutas del Callao o de Huarochirí, entonces ¿cuáles eran las condiciones que tenía Lima? Ninguna. Lima simplemente coexistía digamos con ese nivel de informalidad que tenia de una u otra manera el reconocimiento de los principios **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

E1: Agendación y Diseño de la Reforma del Transporte (RT) en la gestión de Villarán.

Iniciada la nueva gestión municipal en enero del 2011, Susana Villarán, como nueva alcaldesa de Lima, empezó a implementar reformas desde los primeros meses de su gestión. El aspecto más resaltante y que se mantuvo como estandarte de las políticas municipales de reforma fue el de transporte

A la llegada de Villarán a la MML, la situación era la siguiente: i) las prórrogas de licencias de ruta del sistema regular de transporte se mantenían, sin existir un plan de racionalización oficial; ii) la construcción de la Línea 1 del tren estaba a cargo del MTC, sin mayor diálogo con la MML, y se había empezado el diseño de la Línea 2, en un trazo que se superponía al definido por los estudios de PROTRANSPORTE como el del segundo corredor del Metropolitano; iii) los operadores del Metropolitano iniciaban acciones de reclamo por incumplimiento del contrato de concesión (menor demanda que la esperada) (Glave 2016).

Villarán entendía que había una necesidad específica de la ciudad respecto a los temas del caos del transporte que se venía presentando y que cada vez venían en aumento. Durante la campaña uno de los aspectos importantes que se desarrolló dentro del plan de gobierno fue precisamente dar atención a los temas de transporte. El ofrecimiento político era que en su gestión se iba a dar prioridad a la atención de esa política de transporte para Lima Metropolitana.

1.1 Agendación de la RT entre las prioridades de la gestión municipal.

Durante la campaña electoral municipal en el año 2010 se libró una muy dura batalla electoral, pero también se tuvo como muy pocas veces se ha tenido una gran batalla técnica, esa batalla técnica se libró entre básicamente las dos fuerzas que quedaron con mayor opción para ganar las elecciones que fueron la de Fuerza Social que lideraba Susana Villarán y la del PPC que lideraba Lourdes Flores. En esa línea, en ese orden de cosas esa batalla técnica digamos, la batalla electoral se trasladó a lo técnico a tres puntos

específicos; el primero era el tema de seguridad ciudadana, inseguridad ciudadana, el segundo era el segundo tópico dentro de las elecciones fue el de transporte, y el tercero fue el tema del desarrollo social.

Bueno se parecen mucho a las del plan de gobierno del PPC que se discutieron durante la campaña. Nosotros llevamos todo este debate técnico a la campaña electoral y yo creo que fue un acierto. No conocía que ellos habían definido cinco ejes, me parece bien, no se sintieron en la gestión, o sea se sintieron los proyectos que sacó la gestión Villarán, se sintieron como proyectos digamos dispersos. Bastante precarios, pero fue un buen intento. Me parece bien que lo hayan planteado así, pero desconocía del tema **(Entrevista Alberto Valenzuela)**

E2. Coordinación con las entidades encargadas del transporte público: nivel político

2.1 Organización municipal interna: consenso partidario (FS, PPC)

Debido a la urgencia para desarrollar una política pública del ordenamiento del transporte es que, en la MML, el partido mayoritario Fuerza Social (FS) y el Partido Popular Cristiano (PPC), llegaron a acuerdos políticos sobre la necesidad de contar con un transporte público de calidad, siendo en los temas técnicos donde más había discrepancias.

Nosotros constituimos un plan de gobierno en el que planteábamos desarrollar veinte corredores a lo largo de toda la ciudad, no solamente en infraestructura sino también en organización de sistemas de transporte masivo o el brt que se implementó en el Metropolitano. Nosotros planteamos veinte en nuestro plan de gobierno, Susana Villarán tomó con acierto 5 y la gestión de Fuerza Social lo que hizo fue tratar de echar a andar esos 5 proyectos que existieron durante su gestión **(Entrevista Alberto Valenzuela)**.

2.2 Definiendo posiciones (Horizontal) (MPC, MTC, MEF)

Durante el año 2011, la gestión Villarán intentó tender puentes de negociación con el gobierno central y organizó reuniones con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el MTC y el Ministerio de

Economía y Finanzas (MEF). El objetivo: comenzar la construcción del COSAC 2, Este-Oeste, que contaba con estudios de factibilidad que permitían su licitación inmediata; y lanzar la Línea 2 del metro, también siguiendo el eje Este-Oeste, pero por la avenida Javier Prado, que cruza distritos mesocráticos y con mayor nivel de consumo (Glave 2016).

A pesar de no contar con el apoyo más mediático del gobierno central, se logró llegar a acuerdos en la licitación de ejes viales (Este-Oeste), transformándolo en un corredor complementario y comprometiéndose la MML a desviar las rutas de la zona una vez que se pusiera en marcha la nueva línea del tren.

Con la Municipalidad Provincial de Callao (MPC) es donde se produjeron grandes resistencias, siendo de donde provinieron la mayoría de paros de transportistas, que finalmente no alteraron la continuidad de la reforma ni tampoco durante el proceso de revocatoria.

3.1 Asumiendo responsabilidades (MML, PROTRANSPORTE, GTU)

La división del trabajo estaría a cargo de la MML como actor gestor de la Reforma. La implementación de los corredores complementarios estaría por cuenta de Protransporte siendo la GTU la encargada de implementar otros corredores como los de aproximación. A pesar que la MML podía actuar a través de estas dos entidades, el objetivo común de propósito superó cualquier superposición de funciones o carencias de recursos.

Los orientadores estaban a cargo de la GTU, no estaban a cargo nuestro (Protransporte), pero en el Metropolitano los orientadores si estaban a cargo de Protransporte. Era una división extraña, pero si en el metropolitano los orientadores, los gestores de estación y los jefes de estación estaban a cargo mío, a cargo de la gerencia comercial; en el corredor azul los manejaba la gerencia de Transporte Urbano **(Entrevista Giuliana Rodríguez).**

3.2 (Vertical): Reuniéndose con dueños de vehículos, cobradores, choferes, fiscalizadores, orientadores, PNP

Gustavo Guerra y el equipo técnico de PROTRANSPORTE concertaron con todos los sectores de transportistas la implementación de una mesa técnica de diálogo. Se eligieron representantes de los sindicatos de choferes y cobradores, representantes de los clubes de propietarios, representantes de los gremios empresariales que no habían apoyado el paro y representantes de los consorcios que si habían apoyado la reforma. Los temas de discusión con los dirigentes del transporte eran dos: La licitación de los 5 Corredores Complementarios y la reforma normativa integral del transporte urbano. El objetivo de la Mesa de Diálogo para el Municipio era bajar el conflicto con los transportistas. Para los transportistas el objetivo era que la reforma se adecuara a sus condiciones de operación y reducir la probabilidad de quedar desplazados.

Durante un año, entre setiembre del 2011 y setiembre del 2012, el Municipio y los representantes de los transportistas desarrollaron un diálogo técnico que permitió concertar el nuevo marco legal del transporte urbano en ciudad capital. Las normas que se concertaron fueron: i) ordenanza que congela la flota vehicular y establece el bus patrón; ii) el reglamento de transporte urbano; iii) la ordenanza sobre el chatarreo de vehículos; y, iv) la ordenanza de acceso y permanencia de vehículos.

E4. Puesta en marcha de los buses en el Corredor Azul (CA)

A finales del 2013, solo dos de los cinco Corredores Complementarios tenían los paquetes licitados adjudicados de forma completa. El Municipio de Lima tuvo que modificar su cronograma de ejecución. Los dos corredores que estaban completos eran los que tenían como troncal a las avenidas Tacna y Javier Prado. El Municipio eligió la avenida Tacna para iniciar la implementación del primer Corredor Complementario y en paralelo volvió a licitar los paquetes que se habían declarado desiertos. El corredor de la avenida Tacna sólo tenía 14 rutas de la autoridad de transporte del Callao que se tenían que cancelar o modificar. El Corredor Javier Prado tenía 70 rutas de Callao que debían eliminarse. Se optó por encaminar primero el corredor con menor presencia de los conflictivos empresarios de Callao.

El inicio del funcionamiento del Corredor Azul comenzó en los meses de julio y agosto de 2014, continuando los siguientes meses hasta diciembre e inicios de año, hasta ser paralizado (temporalmente) por la nueva gestión municipal.

4.1 Pruebas de julio y agosto en Corredor TGA

El período de ejecución de la Reforma del Transporte inició el 26 de Julio de 2014 con un periodo de prueba conocido como “marcha blanca”. Para ese día se había programado que 45 buses azules operarían desde las 5 a.m. hasta las 11 p.m. El plan era que las 58 rutas que cubren la zona serían desviadas desde la madrugada de ese día. Pasadas la 11 p.m., éstas regresarían al corredor vial. Los objetivos de las pruebas de fueron: i) facilitar la adaptación progresiva de los usuarios del nuevo sistema; ii) incorporar la flota

que va acumulando con las condiciones y requisitos para la Pre-Operación; iii) evaluar y realizar ajustes al funcionamiento de elementos y proceso del sistema; iv) entrenar a los conductores y personal del concesionario en la operación y control de los servicios de acuerdo a los estándares del nuevo sistema; v) recopilar información sobre la demanda para los ajustes a la programación de los servicios (Guerra 2014: 24).

El primer día de operación del Corredor Azul transcurrió con varios incidentes con este nuevo sistema de transporte (Comercio 2014). Algunos transportistas quisieron invadir la vía del recorrido del Corredor Azul (CA), otros se negaban a retirarse aduciendo que habían sido autorizados por la municipalidad del Callao para operar en la ruta del CA; mientras que los que respetaron la orden de exclusividad del nuevo Corredor Complementario generaron tráfico en las calles aledañas. Por su parte, los usuarios del transporte se quejaron de la demora en la llegada de un bus y otro, no respetaban la puerta de salida y entrada y se mostraban confundidos frente a los paraderos y destino al que debían recorrer a pesar de la ayuda de los orientadores.

El CA operó desde el 26 de julio hasta el 29 de julio. Los buses empezaron a operar desde las 5 a.m. hasta las 11 p.m. A medida que pasaban los días se mostraron mejoras en el flujo de carros y el tiempo de espera, pero todavía se mostraba cierta desorientación sobre el recorrido de las rutas. Para los días del 30 de julio hasta el 1 de agosto no habría buses azules operando debido a que las 58 rutas tradicionales volverían a circular libremente. Del 2 al

3 de agosto los buses azules volverían a funcionar desde las 5 a.m. hasta las 11p.m. Las 58 rutas serían desviadas nuevamente y pasadas las 11p.m estas regresarán al corredor vial. Del 4 al 8 de agosto nuevamente las rutas tradicionales operarían libremente hasta el 9 de agosto, día donde se extendía el período de operación de los buses azules desde las 5 a.m. hasta las 2 a.m., reduciéndose la flota vehicular desde las 11 p.m. Las rutas tradicionales no volverían a ingresar al eje vial.

4.2 Pruebas de Setiembre-Diciembre en Corredor TGA

Para el 9 de septiembre se tenía programado empezar a cobrar pasaje, siendo el precio fijado 1.50. No obstante, el periodo de prueba (“marcha blanca”) se extendió hasta aproximadamente la quincena de octubre, poniéndose una tarifa de 1.20. Los siguientes días transcurrieron con incidentes menores que no afectaron el normal funcionamiento de los buses. A pesar de las mejoras en el tiempo de adecuación de los usuarios, el principal problema seguía siendo la insuficiencia de flota. “El corredor transportó alrededor de 140,000 pasajeros los días sábados y cerca de 70,000 los demás días. En el promedio se incorporaron a los buses 229 pasajeros con picos máximos de 341 pasajeros. La carga promedio fue de 105 pasajeros y en los puntos máximos se movilizó 150 pasajeros” (Guerra 2014: 24).

En octubre, “la flota máxima pasó de 77 buses a 125 durante la primera semana de setiembre y a 145 buses a partir de la segunda semana de setiembre. En las pruebas de setiembre los intervalos promedios bajaron de 3 a

dos minutos en la ruta 301 y los intervalos fueron de 3 minutos en la ruta 303. El ciclo completo fue de 140 minutos en la ruta 301 y de 90 minutos en la ruta 303” (Guerra 2014).

La implementación del servicio ocasionó problemas con las alcaldías. Para el 27 de octubre, la alcaldesa de Barranco criticó una serie de deficiencias del Corredor Azul que afectaban a su distrito “relacionadas a la exclusividad de las vías del corredor azul, retiro de rutas existentes actualmente” (Comercio 2014). Sin embargo, la gran crítica que se le hacía a la gestión de los buses es que no operaron las 17 rutas alimentadoras que se habían establecido teniendo como consecuencia que muchos usuarios tenían que realizar dos o tres viajes para llegar a un destino que antes le significaba solo un recorrido. La resolución de los problemas en estos meses tuvo como actor principal mediático a actores de Protransporte y la GTU como Gustavo Guerra y María Jara. En paralelo, las elecciones municipales fueron un evento en el que Susana Villarán, como candidata, utilizó esfuerzos para aspirar a un nuevo periodo municipal y asegurar la continuidad de la RT e implementar los demás corredores complementarios. Al término de su mandato, Castañeda asumió las funciones municipales como nuevo alcalde de Lima, deteniendo la normal circulación de los buses azules por fallas técnicas y en su implementación. Para el término del periodo de gestión de Susana Villarán, cabe notar que a dos meses de acabada la RT, según una encuesta publicada por El Comercio un 53% de limeños estaba a favor de la suspensión del Corredor Azul, mientras que para 54 % de limeños la Reforma del Transporte debía continuar (Comercio 2015).

2.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordando el ciclo de políticas públicas en sus cuatro fases: agendación, diseño, implementación y evaluación (Lindblom: 1991); tenemos que existe una brecha de implementación de aplicación automática del diseño en la realidad operativa de las organizaciones estatales (Alza 2012: 220).

Esto es recurrir a un error en la que se requiere investigar sobre el diseño y la reconstrucción de los diseños productivos, de las reglas y las rutinas organizacionales que le dan vida a la operación de un sistema productiva, a las prácticas de negociación política contenciosa entre actores, a la coordinación y colaboración interinstitucional, y a la construcción de capacidades para la gestión (Alza 2012: 220).

El proceso de implementación del Corredor Azul fue definido por Gustavo Guerra García, presidente de PROTRANSPORTE, “como uno gradual y de acumulación de fuerza. Esto quería decir tomar medidas como “pasos” en una escalera de decisiones” (que permitieran, por un lado, dar una señal clara a los operadores acerca de la voluntad de realizar esta reforma y, por otro, otorgarles un tiempo prudencial para adaptarse al nuevo sistema)” (Glave: 2016: 66).

Investigar la coordinación es el interés de este trabajo.

2.3.1 LA COORDINACIÓN

La coordinación puede ser entendida de distintas formas:

La coordinación es un proceso contencioso en el que de por sí “varios actores entran en el juego político de la implementación, esta dinámica se potencia cuando los actores provienen de diferentes organizaciones; por lo que su cultura organizacional, métodos, intereses, métodos, estructuras son diferentes” (Santibañez 2013: 49-50).

La coordinación la entendemos como un componente que mejora el proceso de formación de políticas, pues sin ella las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política social pueden verse recortadas en sus alcances. También hemos afirmado que la coordinación tiene una dimensión política y técnica a la vez. En su dimensión política está afectada por las relaciones de poder entre los distintos actores participantes en la política social, lo mismo que por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política (Repetto 2005).

La aventura de analizar la puesta en práctica de una política pública determinada, estudiando en términos de Pressman y Wildavsky, el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos, nos brindará la posibilidad de visualizar el juego estratégico que supone la misma.

La coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su

preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos.

Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: (i) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; (ii) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; (iii) de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y (iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Licha y Molina 2006: 1).

Bajo esta línea metodológica, esta investigación busca ver asuntos puntuales de la coordinación. Para esto, debe tomarse en cuenta que toda actividad humana a desarrollarse hace necesario tomar medidas de coordinación entre los mismos para la realización de tareas que les competen, de tal forma que estas tareas puedan articularse y concretarse (Oviedo 2015: 6).

Esta necesidad de establecer mecanismos de coordinación se da con la intención de poder tener una clara división de funciones, permitiendo tener un conocimiento claro de los actores y organizaciones que deberán de realizarlas.

“Ante la presencia de niveles internos dentro de una misma organización y

entre organizaciones involucradas en un mismo campo de trabajo, se evitarían problemáticas de duplicidad de funciones o de usurpación. Evitando esto, es posible hablar de integración entre ambas fuerzas operativas para el trabajo conjunto a realizar, procediendo a llevar a cabo la actividad o proceso en cuestión” (Oviedo 2015: 7).



Capítulo 3: LA REFORMA DEL TRANSPORTE EN LIMA

3.1 EL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA

El transporte es un derecho, una necesidad y un servicio. Es un medio que conecta distritos y atraviesa el territorio. Es una forma de interconectarse y de interconectar la ciudad siendo el principal medio de transporte que utilizan los limeños para ir a estudiar y trabajar (Observatorio Lima Cómo Vamos 2015). No obstante, la ciudad de Lima ha sido construida dándole prioridad al automóvil. El crecimiento de la ciudad ha seguido una dinámica de informalidad propia de la masiva migración a la capital, políticas poco eficientes de planeamiento de la ciudad o por desinterés de las autoridades. No debe sorprendernos, por lo tanto, que a la par de la aparición de nuevas zonas urbanas populares conocidas como barriadas es que también emergió un modelo de transporte para hacerle frente a la demanda de movilidad que necesitaban los ciudadanos. Con la apertura de Alberto Fujimori de permitir que cualquier vehículo privado pudiera ejercer el servicio de transporte público es que la movilidad de los limeños se realiza mediante los “micros” y “combis”. Este sistema de transporte pensando para aliviar la demanda de movilidad en los años noventa no puede seguir operando en una ciudad que espera ser un ejemplo de sostenibilidad, modernidad y planificación para el resto de ciudades del Perú y de la región (Plan de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025).

Para desarrollar esta investigación y entender la Reforma del Transporte (RT) a profundidad como una política de movilidad en zonas urbanas considero necesario seguir dos pasos: descripción y explicación. Lo que significa que primero hay que entender qué se hizo, esto a través de una narración. Y segundo, entender por qué se hizo a través de marcos teóricos que expliquen las medidas tomadas.

3.1.1 El Sistema de transporte en Lima Metropolitana y los actores involucrados

Ante el sistema de transporte público caótico y desarticulado característico de Lima se planteó un sistema integrado de transporte conocido como SIT. Este sistema pensado para interconectar diferentes medios de transporte mediante un único sistema de pago y recaudo está integrado por los siguientes componentes según la ordenanza 1613 (26 de junio del 2012):

- a) El Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC), regulado por la Ordenanza N° 873- Reglamento de Operación del Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad, disposiciones complementarias y modificatorias;
- b) Los Sistemas Ferroviarios de Transporte de personas implantados por la Municipalidad Metropolitana de Lima;
- c) El Sistema de Corredores Complementarios, que consiste en la prestación del servicio de transporte público en corredores exclusivos o mixtos, con operación y recaudo centralizado, rigiéndose por las normas que regulan el sistema COSAC en lo que resulte aplicable;
- d) Los servicios de transporte regular de personas autorizados por la Municipalidad Metropolitana, en las rutas que señale la Gerencia de Transporte Urbano, y que comprenden:
 - d.1) Servicios en los Corredores de Integración: son aquellos que unen o interconectan los Sistemas Masivos, con los Corredores Complementarios y en donde prestan servicio los

operadores que cuenten con autorización o, en su defecto, concesión.

d.2) Servicios en los Corredores de Interconexión: son aquellos servicios de transporte que tienen por función la interconexión entre Lima Metropolitana y áreas urbanas continuas de otras provincias.

Los servicios de interconexión deben procurar que los usuarios de otras provincias puedan acceder al sistema troncalizado e integrado de Lima Metropolitana, de una manera lógica y racional. Las condiciones de acceso y permanencia se regirán por los Acuerdos de Régimen de Gestión Común celebrados conforme a ley.

d.3) Servicios en las rutas de Aproximación: son aquellos servicios de transporte que tienen como objetivo acercar a la población hacia los sistemas de transporte de mediana y alta capacidad, así como, brindar el servicio hacia puntos cercanos. Los servicios de aproximación pueden operar de manera independiente o integrada a los sistemas de transporte masivos teniendo demanda suficiente para justificar su operación

El objetivo general de la Reforma del Transporte era principalmente implementar el SIT y lograr objetivo como: “1) descontaminar el aire de Lima reduciendo un tercio de las emisiones contaminantes; 2) reducir a la mitad el tiempo de circulación para cinco millones de los trece millones de viajes que se realizan en la ciudad; y 3) reducir al estándar internacional los accidentes en los corredores complementarios y en los corredores de integración” (Guerra 2016).

Es así que el diseño para el transporte de Lima se comprende la unión y complementación de distintos tipos de transporte para el desarrollo de una movilidad sostenible en Lima. Son componentes del SIT el uso de transporte no motorizado, rutas de aproximación, corredores de integración, corredores

complementarios y sistemas masivos; siendo los corredores complementarios uno de los pasos vitales de la Reforma del Transporte al tener menos vehículos en las pistas, pero de mayor capacidad. El Corredor Azul se plantea como una alternativa frente a los corredores segregados (como el Metropolitano) que se tenían planeados ejecutar inicialmente, sin embargo, éstos se diferencian porque poseen una infraestructura propia donde se movilizan. Por lo que se optó por el diseño de cinco Corredores Complementarios en reemplazo de Corredores Segregados como el Metropolitano, siendo éstos una alternativa más rápida de ejecutar y menos costosa al no requerir de infraestructura para su operación.

- **Corredor Complementario 1:** Panamericana Norte (desde la altura de la entrada a Ventanilla), Panamericana Norte, Av. Zarumilla, Evitamiento, Panamericana Sur (hasta la altura del Puente Atocongo). Comprende una variante por Circunvalación, con ingreso en el Trébol de Javier Prado.
- **Corredor Complementario 2:** Av. Elmer Faucett (desde altura Av. Venezuela), Av. La Marina, Faustino Sánchez Carrión, Av. Javier Prado Oeste, Javier Prado Este (hasta la altura Av. La Molina).
- **Corredor Complementario 3:** Av. Samuel Alcázar (desde altura Av. Amancaes), Prolongación Av. Tacna, Puente Santa Rosa, Tacna, Garcilaso de la Vega, Av. Arequipa, Av. Diagonal, Av. Alfredo Benavides, (hasta altura de la Av. Larco).
- **Corredor Complementario 4:** Av. Fernando Wiese (desde altura Ampliación), Av. Canto Grande, Av. Flores de Primavera, Av. Lima, Av. Próceres de la Independencia, Av. 9 de Octubre, Jr. Marañón, Jr. Loreto, Av. Abancay, Av. Grau, 9 de Diciembre, Av. Brasil (hasta el cruce con Av. El Ejército). Comprende también un tramo paralelo por la Av. Próceres de la Independencia (desde el cruce de Fernando Wiese con Av. Canto Grande hasta la Av. Lima).

- **Corredor Complementario 5:** Carretera Central (desde altura de la Av. Las Torres), Av. Nicolás Ayllón, Av. Grau, 9 de Diciembre, Av. Arica, Av. Venezuela (hasta la altura de la Av. Elmer Faucett).

De acuerdo a la actualización del *Plan de Implementación de los Corredores Complementarios* (3 de julio de 2014) habría 5 fases de implementación de los Corredores Complementarios:

- Fase 1: Inicio de la Pre Operación del Corredor TGA – Fase 1 A: Solo la 301 de la troncal. A PARTIR DEL 26 DE JULIO. – Fase 1 B: 303,304 y 305 de la troncal y todos los servicios alimentadores.
- Fase 2: Inicio de la Pre Operación del Corredor Javier Prado
- Fase 3: Inicio de la Pre Operación del Corredor San Juan de Lurigancho-Brasil
- Fase 4: Inicio de la Pre Operación de los Corredores Panamericanas y Carretera Central.
- Fase 5: Pre-Operación de los Corredores de Integración y Rutas de Aproximación (Grupo N°2 -21 paquetes de rutas)

El calendario previsto para la implementación de los Corredores Complementarios era el siguiente:

- Fase 1: julio de 2014.
- Fase 2: agosto de 2014.
- Fase 3: septiembre de 2014.
- Fase 4: noviembre de 2014.
- Fase 5: febrero de 2015 (Pre-Operación de los Corredores de Integración y Rutas de Aproximación).

Según el Informe de Rendición de Cuentas del Instituto Metropolitano PROTRANSPORTE de Lima 2011-2014, dentro de los 5 Corredores Complementarios se previó contar con 49 paquetes de servicios (rutas) conformados por servicios troncales y alimentadores.

La concepción del servicio era la siguiente:

- Sistema tronco alimentador de servicio de transporte en ómnibus (buses 18, 12 y 9 m.)
- Operación mediante concesiones.
- Corredores Troncales y alimentadores en flujos mixtos (sin segregación física) o exclusivos (con segregación física) todos con preferencia al transporte público, de forma gradual.

- Integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria.

Una vez implementado el Sistema de Corredores Complementarios, se tendría lo siguiente:

- 62 Servicios troncales.
- 116 Servicios alimentadores.
- 49 Paquetes.
- Total de Pasajeros día 5´568,153.
- Compromiso de inversión (5 años): 400-500 millones de dólares americanos.
- Total de 5,305 buses.

Los sistemas de transporte disponibles y con los que los corredores complementarios debían integrarse son los siguientes:

Metropolitano

La longitud de la ruta troncal es de 26 kilómetros; a lo largo de ella se encuentran 35 estaciones intermedias, 2 terminales y la estación central. El sistema cuenta con 248 buses articulados que miden 18 metros de longitud y tienen capacidad para 160 personas (MTC 2014: 17).

El sistema cuenta con 152 buses alimentadores que circulan de las estaciones de transferencia (Naranjal, Matellini y Central) hacia los paraderos de las rutas alimentadoras o viceversa. Existen 2 tipos de buses que tienen una longitud de 12 y 8.5 metros, con una capacidad para albergar a 80 y 40 pasajeros, respectivamente (MTC 2014: 28).

Metro de Lima

Sistema de líneas de tren elevados que conformarían un sistema de 5 líneas. La primera línea del metro es la única que se encuentra funcionando.

Línea 1: Avenida Separadora Industrial, Avenida Pachacutec, Avenida Tomás Marsano, Avenida Aviación, Avenida Grau, Jirón Locumba, Avenida 9 de Octubre, Avenida Próceres de la Independencia, Avenida Fernando Wiese. (MTC 2014: 19).

Por otra parte, el servicio de los corredores complementarios se configura sobre los principales ejes viales de la ciudad que no han sido incluidos en los sistemas de transporte masivo, pero presentan fuertes volúmenes de demanda (MTC 2014: 20).

En la actualidad, las autoridades encargadas del tema de transporte, son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en su área de Transporte Terrestre; los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales, en su Gerencia de Transporte Urbano; las municipalidades distritales, la Policía Nacional de Tránsito y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (Sutran). A nivel de Lima se agregan el Servicio de Administración Tributaria (SAT), Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE), PROTRANSPORTE y los Juzgados de tránsito (Venero 71).

Para el tema del transporte público en Lima Metropolitana, se presenta el papel de los actores encargadas de ejecutar la Reforma del Transporte¹: (Ver Anexo 1 para más información)

Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

La MML es el principal actor encargado de implementar la RT. En el SIT, la MML es la entidad que tiene competencia por ley sobre el transporte público teniendo como objetivo acorde al eje de movilidad urbana: “mejorar las condiciones para la movilidad segura y eficiente de las personas, en especial niños, adultos mayores y personas con discapacidad, el servicio de transporte público” (PEI 2013).

Es administrada por el Consejo Metropolitano de Lima del que forman parte el alcalde de Lima y 39 regidores. El partido gobernante en la etapa de 2011-2014 fue el partido de izquierda Fuerza Social, del que salió electa Susana Villarán. El partido opositor y segunda mayoría fue el partido de derecha, Partido Popular Cristiano.

El problema que debía afrontar Susana Villarán, como alcaldesa, era construir un sistema de transporte integrado que la gestión anterior y el gobierno nacional habían diseñado e implementando sin mayor diálogo y conexión con el sistema tradicional de transporte; a la vez que debía concertar con el partido opositor establecer como prioridad el nuevo sistema de transporte, definir los lineamientos técnicos y acordar los pasos y calendario de implementación.

Finalmente hay que considerar que, durante la RT, el panorama político era adverso hacia Susana Villarán. No contaba con la mayoría de regidores en la municipalidad de Lima y tampoco en las alcaldías en los distritos de Lima. Pero ese no era el único problema que debía afrontar. La opinión pública tenía en mente que, en la gestión de Villarán, se había avanzado poco o nada en el

tema de transporte lo cual dejó una imagen en la ciudadanía que el Corredor Azul había sido implementado improvisadamente en un margen de tiempo muy corto, durante los últimos meses de gestión municipal.

[...] la reforma del transporte: una reforma impalpable, que no estaba enfocada en la infraestructura, que “simplemente” consistía en establecer las reglas de juego del mercado de transporte urbano, y que es una apuesta con el potencial de transformar significativamente la calidad de vida de la ciudad, en especial de quienes usan transporte público, es decir, de los sectores populares. Pero el complejo entramado legal y empresarial (la negociación con las empresas para conformar consorcios, verificar que cumplan requisitos como poner los buses a su nombre o incluir a sus trabajadores en planilla) hacía que fuera una reforma invisible durante tres años y medio, y algo que es invisible... no existe. (Maquet 2015)

Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (PROTRANSPORTE)

Es un organismo público descentralizado con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera el cual se encarga de todos los aspectos referidos a la planificación, implementación, administración y mantenimiento del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad y su infraestructura.

Su creación se remonta a la Ordenanza N.º 1613: Sistema Integrado de Transporte Público en Lima Metropolitana SIT (26 de junio de 2012) que crea PROTRANSPORTE, entidad encargada de la “implementación, administración y control del Sistema de COSAC y del Sistema de Corredores Complementarios, ejerciendo las competencias en la presente ordenanza... asimismo, se encuentra a cargo de la implementación, administración y control de los sistemas de transporte ferroviarios de la municipalidad metropolitana de Lima”. No obstante, la ambigüedad de competencias por la administración de

los trenes entre Protransporte y el gobierno nacional favoreció al último debido a la gran inversión que significa este medio de transporte.

Como actor involucrado en el proceso, PROTRANSPORTE jugó un papel fundamental a nivel técnico, realizando los estudios respecto a la cantidad de usuarios que se transportaban con el modelo tradicional, en que distritos ocurrían mayor cantidad de transbordos, las horas de mayor afluencia de usuarios, el tiempo ahorrado por viaje realizado con el nuevo sistema de transporte, etc. coordinando con los gremios de transportistas. A nivel político fue asumiendo mayor protagonismo a medida que la fecha para la implementación se acercaba, teniendo en figuras como Gustavo Guerra, a los principales informantes de los cambios y mejoras que ocasionaría el Corredor Azul.

El equipo encargado del transporte en la capital, bajo la conducción de Gustavo Guerra, calculó que “requerían dos años para licitar, realizar y validar los estudios con los transportistas. En paralelo, el equipo consideró que era importante tomar algunas medidas de emergencia para detener el crecimiento del parque vehicular y el aumento de la superposición de rutas. Además, se consideró necesario definir el estándar técnico de los vehículos y establecer el estándar de vehículos Euro 4” (Guerra 2016).

Al propio tiempo, se consideró indispensable mediante la Ordenanza N.º 1538 (7 de julio del 2011): prohibir el otorgamiento de rutas e incentivar a los dueños a adquirir vehículos que emitieran menos gases contaminantes; y a adquirir vehículos nuevos solo si los sustituían por los antiguos.

Gerencia de Transporte Urbano Municipalidad Metropolitana de Lima (GTU)

Es la entidad encargada de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de pasajeros, otorgando las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros.

Además, tenemos que “la implementación, administración y control de los demás componentes del SIT, así como de los demás servicios regular de personas, ejerciendo las competencias señaladas en las normas que regulan” fue asignada a la Gerencia de Transporte Urbano (GTU). Por lo que la GTU está a cargo del Servicios en los Corredores de Integración, Servicios en los Corredores de Interconexión y Servicios en las rutas de aproximación (ordenanza N° 1613).

En el Corredor Azul, la GTU se encargó de las actividades de preparación de la infraestructura y capacitación del personal para el funcionamiento del Corredor. La actividad más resaltante que realizó fue la fiscalización de unidades de transporte en el Corredor Azul.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Su objetivo principal es dotar a las zonas de altas densidades poblacionales y periféricas de una infraestructura de transporte, logrando la consolidación del Sistema Metro e integrando otros sistemas de transporte público.

3.2 EL CORREDOR AZUL

Es un proyecto de transporte masivo de buses denominado Corredor Azul que la Municipalidad de Lima mediante PROTRANSPORTE y con la colaboración de la Gerencia de Transporte Urbano iniciaron como parte de la Reforma de Transporte con el objetivo de eliminar la superposición de rutas, eliminar el modelo afiliador de alquiler de rutas a un empresarial y constituir esta ruta como un sistema de transporte integrado en la capital (integrado al Metropolitano y Metro de Lima). Empezó a operar el 26 de julio de 2014 este corredor (Tacna-Garcilazo-Arequipa) teniendo aproximadamente casi dos meses de prueba sin cobrar pasaje hasta su implementación completa en setiembre teniendo para fines del año 2014, el número de pasajeros del corredor Tacna-Garcilazo-Arequipa fue de 153,507 al día, según el observatorio Lima Como Vamos 2014.

Iniciada la reforma con la gestión de Susana Villarán es que la progresiva implementación de esta política pública ha encontrado ciertas resistencias propias de una serie de actores (como los dueños de las rutas de transporte que no participaron en la licitación de las rutas) que buscan que el ordenamiento de las rutas no se complete por afectar sus intereses económicos (El Comercio: 2014).

3.2.1 DISEÑO DEL CORREDOR AZUL

Para el inicio del funcionamiento del Corredor Azul se tenía previsto que desde el sábado 26 de julio hasta el 8 de septiembre los usuarios que utilicen esta red no pagaran pasaje. A este período se le ha denominado la “marcha blanca”. No obstante, a partir del 9 de septiembre se cobraría S/.1.50 para el recorrido troncal –es decir, la línea principal: Tacna, Garcilaso y Arequipa– y S/.1 para las unidades alimentadoras. El período de prueba se extendió primero hasta el primero de octubre para evitar un exceso de demanda; para finalmente aplazarse hasta la quincena de octubre (Comercio: 2014).

El número de buses que operaría sería de 45 unidades, cada una de 9 a 12 metros de longitud. Luego se contraría con 62 buses de 9 metros, 352 de 12 metros, y 60 de 18. Estos vehículos reemplazarán a 101 combis, 2,076 cústers y 191 buses que circulan por la mencionada ruta (Comercio: 2014).

Con capacidad de 80 a 100 personas, las unidades irían a una velocidad promedio de 60 kilómetros por hora. El intervalo de cada unidad se esperaba de 3 minutos de lunes a viernes, aunque inicialmente –durante el periodo de prueba– sería de 5 minutos. Las unidades circularían cada 7 minutos los sábados y cada 10 los domingos (Comercio: 2014).

Los paraderos serían un total de 79: de Sentido Norte-Sur: 39 paraderos – Sentido Sur-Norte: 40 paraderos (PROTRANSPORTE: 2014).

Inicialmente los buses del servicio tradicional serían desviados a otras rutas. No se permitirá el retorno a las avenidas Tacna, Garcilaso de la Vega ni Arequipa, salvo del 30 al 1 de agosto y del 4 al 8 de agosto. Se les permitiría operar pasadas las 11pm hasta el viernes 8 de agosto, pero desde el 9 de

septiembre saldrían definitivamente de circulación, por lo que deberán establecer recorridos alternos a este (Comercio: 2014). Asimismo, la mitad de los micros y buses serían dados de baja y tendrían la opción del chatarreo.

Para realizar el pago del servicio habría tickets o boletos que serán vendidos en el mismo bus por el Chofer-Cobrador o Cobrador. No habría tarjetas hasta que se implemente la Concesión de Recaudo (PROTRANSPORTE: 2014).

Las campañas informativas para informar a los usuarios, taxis y choferes de micros y buses serían a través de 300 orientadores pertenecientes a la Gerencia de Transporte Urbano quienes orientarían a los usuarios que hagan uso del servicio, informándoles dónde desviarán sus rutas habituales, así como la ubicación de cada uno de los paraderos, con material impreso. Asimismo, serían instalados tótems con la información de la ruta troncal completa (PROTRANSPORTE: 2014).



Viaja más rápido



De Miraflores al Rímac con el CORREDOR AZUL

PARADEROS GARCILASO	
Hacia el Rímac	Hacia Miraflores
P. Colón	Ilo
Bolivia	España
Ilo	Huancayo
Quilca	Yauyos

PARADEROS TACNA	
Hacia el Rímac	Hacia Miraflores
Emancipación	Amancaes
Callao	La Colonia
Pizarro	Madrid
Chira	L. Prado
G. Republicana	G. Republicana
Alcázar	Chira
Las Catezas	Virú
F. Arancibia	Ica
Amancaes	Moquegua

PARADEROS AREQUIPA	
Hacia el Rímac	Hacia Miraflores
Acacias	S. Oliveros
N. Balboa	R. Dagnino
J. Fanning	Cuba
28 de Julio	E. Villar
Benavides	M. Segura
Schell	M. Candamo
V. Milagrosa	Risso
R. Palma	T. Guido
Piura	Soledad
Angamos	M. Bañón
Ayacucho	Paz Soldán
C. Tenaud	Choquehuanca
R. de Janeiro	R. Morales
Aramburú	Los Ángeles
La Habana	Andalucía
Juan de Arona	Ayscucho
Olavide	Angamos
D. Casanova	Piura
T. Guido	Pardo
M. Candamo	Berlin
M. Segura	28 de Julio
T. Cárdenas	Larco
E. Villar	Armendariz
E. Fernández	Loyola
R. Dagnino	La Paz
S. Oliveros	
Velarde	

Fuente: Municipalidad de Lima - Protransporte



CAPÍTULO 4: FACTORES EXPLICATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CORREDOR AZUL

Como hemos visto, estudiar un ciclo de las políticas públicas como es la implementación se realiza mediante diferentes factores, siendo la coordinación uno de los factores explicativos que lo caracteriza. Luego de la revisión de literatura sobre temas de coordinación, entendida como un proceso multidimensional que involucra a dos o más actores y sectores, con el objetivo de crear sinergias entre acciones y recursos para la consecución de objetivos estratégicos (Rojas 2013: 8); la elección de estudiar la coordinación en un sector caótico como el transporte; con actores con superposición de competencias entre actores es que el análisis de la coordinación toma importancia. Así, la coordinación es un proceso multidimensional presente en la implementación de políticas públicas. Las dimensiones a desarrollar son político, técnica, horizontal, vertical.

4.1 COORDINACIÓN

4.1.1 Dimensión Política.

La coordinación es un “proceso político, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales” (Repetto 2012: 45).

Hemos sugerido que las características importantes de las políticas públicas dependen de la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, es decir, de cooperar (Scartascini, Spiller y Stein 2011:17). Para analizar en este caso cómo fue que las decisiones en las altas esferas (municipales) se formularon en decisiones públicas y luego fueron implantándose, usaremos las entrevistas a los regidores Hernán Nuñez de Fuerza Social y Alberto Valenzuela del Partido Popular Cristiano; regidores de la MML del partido que fue el principal impulsor de la Reforma y el partido opositor respectivamente.

¿Cómo fue la dinámica de trabajo interno en la Municipalidad de Lima al inicio de la gestión?

Yo creo que algo que dispersaron un poco los esfuerzos es que nos comprometimos con muchas reformas: transporte, plan urbano de cara al 2035 (Plan de Desarrollo Concertado) en el que estuvo Henry Pease, el reordenamiento del comercio mayorista de la ciudad, entonces eran digamos cambios estructurales necesarios para la ciudad pero hasta qué punto un gobierno municipal permanentemente acosado con un oposición muy dura en el consejo a nivel político, curiosamente el PPC en los temas grandes digamos de la ciudad como transporte, como el plan 2035 votaron a favor, pero eso no quitaba que no fuera una posición muy dura es decir levantaban cualquier crítica a la gestión y por fuera tenías una permanente campaña de algunos medios de comunicación y también de estos actores sociales que organizados o con vínculos políticos que se oponían a las reformas (**Entrevista Hernán Nuñez**).

¿Cómo fue la dinámica de trabajo interno en la Municipalidad de Lima al inicio de la gestión?

Bueno, ¿al inicio fue muy duro no? El primer año por un lado una oposición con sangre en el ojo, era difícil trabajar así y con una opinión pública que también había quedado con sangre en el ojo y varios de los regidores que recién entrábamos tomamos protagonismo básicamente en la línea de fiscalización durante el primer año; y por el lado de la oposición, por el lado de la gestión en mi opinión también fue una etapa de asentamiento de sus funcionarios que poco conocían, tenían muy poca experiencia en la gestión municipal salvo alguno que

otro, alguna u otra excepción los cuadros técnicos que tenía la gestión de Susana Villarán en su primer año varios de ellos fueron relevados en sus cargos, no tenían mayor experiencia en gestión y los pocos que tenían experiencia de gestión no estaban al mando de la ejecución, de la implementación de las políticas públicas que se habían discutido durante la campaña electoral.

Entonces ahí fuimos críticos, muy duros, críticos, tratando de que ese camino de no haber traído a los mejores expertos se enmiende y que puedan tener una gestión digamos decorosa para con la ciudad; la valla de popularidad de Luis Castañeda había sido muy alta y nosotros buscábamos que la gestión se acercara más hacia la ciudad, hacia el ciudadano. Entonces eso fue fundamental, nuestra tarea de fiscalización fue en primer lugar más allá de anécdotas y detalles, fue básicamente buscar que la administración pudiera tener gente con experiencia, no con solamente la carga ideológica sino con mucha experiencia para implementar y hacer las cosas que nos habíamos planteado en la campaña. Ese fue el reto. El primer año fue muy duro porque todos nos estábamos acomodando tanto ellos en la gestión como nosotros en la oposición. Fue un año bastante complejo **(Entrevista Alberto Valenzuela).**

Vemos que se cumplía para este periodo una de las condiciones de éxito de coordinación que favorecen a que los actores cooperen para el logro del reordenamiento del transporte. Además de voluntad política, existía un objetivo común (Repetto 2009).

¿En el primer año hubo dificultades entre las partes política y técnica?

Es cierto que había un divorcio en el sentido de que, había muy poca interacción entre los regidores y estos niveles de decisión administrativa, es cierto que cualquier regidor podía dirigirse con cualquier funcionario y cualquier funcionario lo atendía de la mejor manera, pero eso no resolvía lo anterior. Es más, había reuniones con la Alcaldesa, las reuniones con la Alcaldesa eran básicamente para tratar los temas del consejo y en los temas del consejo digamos ya llegaban las cosas pasados por comisión y que la administración había planteado

Jornadas de discusión junto con los funcionarios habremos tenido 3 durante toda la gestión entonces en el sentido que digamos decisiones de ese nivel finalmente debieron haber involucrado más a los regidores. Los regidores eran el único vínculo con los partidos o uno de

los pocos vínculos con los partidos, pero yo también no sé hasta qué punto los partidos querían involucrarse en la gestión. Yo no veía a los partidos discutiendo los temas de Lima, los encontraba en otra agenda.

Tenían otros intereses

Si, sindicales, de confrontación quizá con políticas de nivel nacional, pero no veía que hubiese un acompañamiento a la gestión. Ni siquiera me parece que había un acompañamiento a sus propios regidores entonces creo que eso es importante también señalarlo porque si establecemos digamos la ausencia de un balance político me parece que hay que también plantearlo en esos términos ¿no? Que es lo que estaba discutiendo la izquierda en términos generales habiendo asumido el gobierno de la ciudad. ¿Por qué es que algunos compañeros de la izquierda le decían el gobierno de Susana Villarán y no nuestro gobierno? ¿qué pasaba para que no se sintieran parte no? A pesar de que habían ...legiones... de su partido ahí en su gestión en que momento es que no se sentían parte.

La verdad es que son preguntas sin respuesta. Porque me parece que la izquierda algo que tampoco ha hecho es un balance de los cuatro años de gestión, que descubrió, que aportó, que le intereso desarrollar al interior de la gestión. Es como si hubieran pasado cuatro años para Susana, para quienes fuimos regidores, pero no estoy seguro si para los partidos de izquierda, como organizaciones ¿no? Que no quiere decir que haya militantes que si tenían aportes en fin que los habían, había militantes que han desarrollado los temas de ciudad y planteaban propuestas, pero como militantes no como individuos digamos, no como una decisión del partido o de los partidos que estaban **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

Entonces el problema público, que era la falta de un sistema integrado de transporte no se percibía para los partidos políticos de izquierda como un tema central en su agenda de desarrollo sostenible para la ciudad. Pero no solo los partidos de izquierda tenían otros intereses sindicales y de política nacional, sino que, dentro de la organización municipal, la importancia del problema (al menos durante el primer año) para los partidos políticos de izquierda (no los regidores municipales de izquierda) era poco elevada. Esto a

nivel colectivo. Pasando a nivel individual tenemos las siguientes opiniones según Alberto Valenzuela, que involucran a la alcaldesa, Susana Villarán.

¿En el primer año hubo dificultades entre las partes política y técnica?

Siempre hubo, pero especialmente el primer año hubo mucha dificultad porque los técnicos, la mayor parte no todos, los técnicos que había llevado la administración Villarán eran muy pocos técnicos con experiencia. Mas habían llevado técnicos consultores, la mayoría que no tenían experiencia de gestión de gerencia y en la Municipalidad de Lima no puedes dedicarte a pasiones ideológicas, la valla que había dejado Castañeda era muy alta y nosotros queríamos en general alcanzar esa valla que había dejado por lo menos acercarnos lo más posible, tampoco pensábamos pues en la obra de fierro y cemento, pero el mensaje de la administración durante el primer año desde que empezó fue muy contradictorio, yo recuerdo mucho que tuvimos una reunión, la primera semana de gestión la bancada solicito una reunión a Susana Villarán para presentarle nuestro saludo como bancada de oposición y como tales, democrático por cierto, y entregarle nuestro plan de gobierno no para que por fuerza lo ejecute sino porque queríamos que pudieran tener un documento y les pueda servir para poder emprender la gestión que la ciudad necesitaba, era un esfuerzo de muchos de los técnicos del PPC que habían trabajado y nosotros alcanzamos todas esas ideas que teníamos en un libro, nosotros publicamos un libro de nuestro plan de gobierno para la ciudad .

El tema fue que Susana Villarán lo tomo con mucha displicencia y esos modales democráticos de acercarnos nosotros y ella de recibirnos no tuvo digamos, nosotros veníamos de una campaña muy dura pero ya teníamos que voltear la página y nosotros hicimos el esfuerzo porque un grupo de 11 que éramos, era muy difícil poder que todos estuviéramos al mismo nivel de voltear la página, parece que Susana tampoco la volteo entonces empezaron con la soberbia de que todo empieza de nuevo y que no hay nada que continuar, todo lo que se hizo antes estuvo malo. Y eso no cayó bien en el colectivo nuestro así que , bueno pues el primer año fue difícil , fue muy difícil; no se puede decir que no intentamos , intentamos ,llevamos nuestro plan de gobierno, presentamos nuestros respetos a la Alcaldesa pero no fuimos tomados en cuenta y nuestras ideas se nos reconoció que técnicamente teníamos un equipo mucho más preparado y siempre fue enfrentamiento y buscaban al enfrentamiento básicamente en las cosas más absurdas ,el saludo al Alcalde de Bogotá, una serie de actos simbólicos que la verdad que no iban en favor de lo que la ciudad necesitaba.

Actos mediáticos

Si pues, mucho fuego artificial y poca concreción. De hecho, mis colegas si tenían experiencia en gestión pública mientras yo venía durante veinte años de una gestión en el sector privado y tenía mucha experiencia, yo soy un especialista además en apps y le decíamos a la alcaldesa. Alcaldesa la línea amarilla hay que sacarla lo antes posible y ella se enfocó a sacar adendas; primero dijo que no, que no quería nada con el proyecto y después trabajaron unas adendas al proyecto, pero bueno el primer año fue la gran obra de la Playa La Herradura, como tu recordaras la playa de La Herradura pues fue un desastre (**Entrevista Alberto Valenzuela**).

Lo afirmado líneas arriba puede aplicarse con Subirats (2008), quién nos dice que existen diversos elementos constitutivos de un problema público (intensidad del problema) que según los actores le confieren un grado de importancia del problema diferente.

Siguiendo con la información recolectada tenemos la presencia de un actor que asumió poder político para poner demandas en la agenda municipal...

¿Los asesores de la alcaldesa tuvieron un papel gravitante en el escenario político?

Muchos de los asesores están metidos en las principales decisiones y creo que el error ahí fue no involucrar a los regidores porque finalmente quienes salían de voceros políticos no eran los asesores, eran los regidores, ellos tenían que asumir la defensa de la alcaldesa, la defensa de la reforma, la defensa frente a la revocatoria, la defensa frente al ataque del PPC. 10 defensas concentradas en 21 personas más menos, porque la vacada como te comentaba fue variando de acuerdo a la coyuntura y creo que sí, faltó que los regidores se inmiscuyan o sean convocados en los niveles de decisiones.

Me parece que los regidores nos reservaron solamente el plano del concepto y creo que fue un error, los regidores si digamos tenemos la facultad por ley de, la obligación por ley en todo caso de asumir un rol legislativo, pero creo que reducirnos pues a la aprobación de ordenanzas y en alguna medida de vocerías de defensa a la gestión no era lo más adecuado creo que los regidores queríamos participar también en finalmente como se diseñaba la gestión y las medidas a implementar. Yo entiendo también que los regidores no pueden estar pues en todas las decisiones como tampoco los asesores, pero la alcaldía tiene un nivel de decisión y también hay que respetar ese

marco de institucionalidad, pero creo que si faltó un nivel de convocatoria mayor hacernos participe de varias decisiones del gobierno.

Absolutamente alcaldista, el rol de los regidores es fiscalizador, pero si tu desmenuzas esa función fiscalizadora los instrumentos que tienen para fiscalizar son realmente gracioso, es decir un regidor puede pedir información y si la administración no le responde no hay ninguna sanción para la administración, pueden pasar una semana, 2 meses, medio año, los 4 años de la gestión y si la administración no te responde no pasa absolutamente nada.

En buena cuenta tenemos funciones muy similares a la de los congresistas y, sin embargo, los congresistas si citan una vez y el funcionario no va, pueden citarlo a la comisión, y si a la comisión no va, pueden citarlo al pleno del congreso ¿no? Digamos que hay un nivel de facultades que le permiten hacer pesar su condición de autoridad electa por el pueblo, porque los regidores en ese ámbito están sumamente desprotegidos no tienen manera de ejercer sus funciones fiscalizadas con ese nivel de presión política **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

¿Los asesores de la alcaldesa tuvieron un papel gravitante en el escenario político?

Bueno de hecho la presión de la revocatoria antes de la elección de revocatoria ayudó a Susana Villarán a poder enfocarse en algunas cosas y tengo claro que no fueron los regidores los que colaboraron en esa tarea, fueron algunos técnicos, fue que escucho , o sea echó a andar mal que bien los proyectos de concesión respecto al tema de movilidad, de concesión de carreteras , mal que bien digo porque no fueron perfectos y nosotros fuimos muy críticos de esos proyectos pero bueno, lo perfecto es enemigo de lo bueno aunque esto no era tan bueno, era regular pero mejor tener algo regular que no tener nada.

Efectivamente también en esa línea de movilidad del ciudadano, las carreteras, el tema de los corredores, nosotros planteamos veinte ella se quedó con cinco, bueno ya pues, peor es nada, nunca supo cómo armar los proyectos y eso es parte del déficit que deja la gestión de Susana Villarán; saco los buses pintados de azul para que recorran la calle pero no había un sistema de recaudo, no había una organización, no habían sistemas de alimentadores, o sea le faltaba un montón de cosas, pero ya , ok vamos ; lo perfecto es enemigo de lo bueno y también creo que lo perfecto es enemigo de lo regular, en este caso muy regular pero bueno ya, algo sacó **(Entrevista Alberto Valenzuela)**.

Con lo que para el ex regidor del PPC, Alberto Valenzuela, la coordinación no evitó la “duplicación y superposición de políticas, reducir inconsistencias, asegurar cohesión y coherencia en las prioridades de política, atenuar el conflicto político y burocrático y promover una perspectiva holística e integral de las políticas”; en la que lo técnicos asumieron más funciones políticas incluso que los mismos regidores (Molina & Licha, 2005, p.3).

Pasando a otro de los condicionantes que fomentan la cooperación tenemos el de horizontes de tiempo y vínculos temporales entre actores políticos clave. Este concepto se refiere al patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y burócratas) es importante para el logro de resultados cooperativos (Scartascini 2010: 19). Vemos a continuación que la revocatoria significó una afectación con los vínculos ya establecidos en, especial los internos.

¿Ya para ese año de la revocatoria cambió el esquema durante el proceso, el esquema de organización?

Bueno ya después de la revocatoria, ya yo como jefe de bancada digamos tuvimos para la administración 2 reuniones, primero para que se conozcan con los nuevos regidores y les expliquen un poco de que iba la gestión porque claro no es lo mismo que tener un regidor los 4 años a que entres a medio tiempo. Y hasta ahí los compañeros que entraron tuvieron que aprender sobre la marcha muchas cosas, primero como era la sesión de consejo, segundo aprender la dinámica con el PPC, las políticas de gestión etc.

Y el esquema seguía siendo el mismo, los regidores estaban un poco reservados todavía para las sesiones de consejo, no había este espacio de intercambios administración-cuerpo político que creo que hubiera ayudado un poco más a la posición interna, no quiero decir con esto que a la interna todos estemos dispersos. Pero digamos en un escenario tan complicado y partiendo por el hecho de que teníamos bastantes flancos abiertos creo que hubiera hecho que podamos resistir

mejor precisamente los embates que vinieron, porque incluso después de la revocatoria a la administración se le siguió golpeando al punto que hasta el último día a Susana Villarán no la han dejado tranquila.

No hubo una recomendación, una propuesta de algún regidor para tratarlo...

Era uno de los temas que salían frecuentemente en las reuniones de bancada sería bueno generar los mecanismos para coordinar mejor internamente como bancada... pero siempre se quedaba en eso.

Era una coordinación informal, solo hablado no escrito

No, era como que parte de los balances que hacíamos en las reuniones de bancada y también es cierto que a los regidores nos ganaba el día a día, es decir, bueno al menos yo lo sentí más claramente después de la revocatoria. Había voces que decían que había que aconsejizar la gestión, yo no sé cómo se iba a hacer eso porque todo pasa por el consejo.

¿Era un disparate esa propuesta claramente no?

Ya para la mitad de la gestión y más aún en la última etapa a nosotros nos tomó asumir todo el peso del consejo, consensuar los puntos de agenda con regidores con los cuales se tendían puentes, ver como aislar a regidores que eran oponentes por oponerse entonces claro, eso no se hace en un día. Era toda la semana, en qué momento entrabas a la discusión con la administración, ya en ese momento era imposible **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

Y para el año del 2012 que fue la revocatoria ¿cambió algo la organización municipal o el consenso en el tema de la reforma del transporte se vio afectada, por la entrada de nuevos regidores?

No, porque ahí si éramos nosotros mayoría. Se siguió adelante porque había consenso además no solamente con los regidores y la oposición sino hubo bastante consenso en todos porque este era un proyecto importante para la ciudad. Las oposiciones que habían eran básicamente la forma en la que se estaba implementando, no en el fondo **(Entrevista Alberto Valenzuela)**.

Habiendo explicado cómo fue el proceso interno de coordinación, queda preguntarse por qué el tema del transporte fue el que sumó más esfuerzos para su implementación como política pública tan ambiciosa, frente a otros problemas percibidos como principales como el de la inseguridad ciudadana.

Esto puede explicarse usando una de las condiciones que fomentan la cooperación siendo la estructura de pagos/beneficios dentro del periodo, un condicionante para cooperar. Es decir, si existen grandes beneficios inmediatos asociados con desviarse de acuerdos cooperativos, la cooperación será difícil de sostener (Scartascini 2010: 18). En las siguientes líneas veremos que los costos por no facilitar la implementación de los corredores complementarios, eran altos, incluso siendo presentes en la gestión actual.

En resumen, el área de transporte fue una de las áreas de gestión en el que hubo mayor consenso durante toda la gestión

La mayoría de las ordenanzas de transporte si es que no todas salieron por un objetivo común logrado por el consenso.

Me parece que había precisamente eso no, el amplio consenso de la reforma a tal punto que los miembros del PPC que era la oposición más visible en el consejo no criticaron la idea de la reforma, criticaban la implementación, que la cola que no sé qué, no sé cuántos, que eran malestares iniciales en todo proceso de cambio. Era impensable creer que en el primer día de implementación todo iba a funcionar perfecto ¿no?

Con tantos años de inoperancia...

Claro, querían pues que en 2 días se arregle todo lo que no se había arreglado en 30 años es un absurdo, pero me parece que en el aspecto de reforma este había un concepto

¿Por qué cree que el PCC tuvo un consenso sobre el tema del transporte, quería un desarrollo sostenible de la ciudad o había algún interés?

Es que creo que digamos, el sistema actual de transporte es indefendible, creo que ningún partido lo haría. Incluso Castañeda tampoco lo defiende abiertamente, lo defiende con los hechos, lo defiende pateando la reforma, lo defiende no implementando los corredores, etc. pero no tiene el coraje de decir sí este es el sistema de transporte que quiero, a pesar de que lo mantiene. Creo que es un sistema de transporte tan indefendible que nadie se atrevería a defenderlo públicamente ¿no? **(Entrevista Hernán Nuñez).**

¿Para Fuerza Social y para el PPC el tema del transporte era una prioridad?

A si claro, nosotros teníamos clarito prioridades, transporte, movilidad del ciudadano y movilidad que incluía carreteras, los transportes masivos de buses y las escaleras y muros de contención,

porque las escaleras es parte de esa política pública de movilidad del ciudadano; ¿Por qué? Porque movilidad del ciudadano implica desde que el ciudadano pone un pie fuera de su casa y busca moverse al trabajo, al colegio, a donde sea, y en la ciudad si mal no recuerdo se desarrollan 11 millones de viajes al día y esos 11 millones de viajes no solamente son en bus, también son en moto, también son en bicicleta, también son a pie.

Hay decenas de formas por las cuales nuestros vecinos en Lima se movilizan, nuestra prioridad era muy ligada al ciudadano por eso nos vas a ver en las noticias de aquella época muy insistentes con el tema de la construcción de escaleras y muros en los cerros, de la implementación del sistema de transporte urbano masivo, de la necesidad de mejorar las carreteras de la ciudad básicamente las carreteras y pistas principales, Vía Expresa Javier Prado, Vía expresa Sur , carretera Panamericana norte, Panamericana Sur, Ramiro Priale, Evitamiento. Como bancada teníamos una prioridad, el tema de la movilidad

Entonces ¿usted considera algún factor de éxito o que promovió de que en el tema del transporte se haya tenido un mayor consenso entre las dos bancadas que entre el tema de la inseguridad ciudadana?

Si claro, en el tema del transporte hubo más consenso, más en el diseño, en la idea de poder emprender este proyecto de corredores, como te digo el tema de corredores estaba en nuestro plan de gobierno entonces no había ninguna duda de que ese era un tema de consenso, sin ninguna duda nosotros no nos íbamos a oponer a los corredores, nos oponíamos a la forma precaria en la que estaban implementándolos porque no sabían. Cualquiera trae pues al Banco Mundial para que les enseñe, pero no lo hicieron. Pero había consenso en torno a la implementación de la política pública en materia de transporte, ese era el camino, pero en el fondo no había problemas, en las formas era el problema.

Igual, en materia de seguridad ciudadana si había diferencias totales, no coincidíamos en nada, su desarrollo de políticas de seguridad ciudadana fue muy mala. Se pudo avanzar muy poco, ni siquiera en lo preventivo y si, en materia de transporte hubo más consenso que en el resto de temas, es verdad **(Entrevista Alberto Valenzuela).**

4.1.2 Dimensión Horizontal:

La coordinación horizontal también llamada intersectorial, articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Serrano, 2003). En el caso de la Reforma del

Transporte, esta coordinación se debía lograr con dos actores también encargados del transporte público y del SIT, que vendrían a ser el MTC y la MPC. Para este apartado además de las opiniones de los dos regidores mencionados anteriormente, se tienen las opiniones las de subgerente de transporte del Callao, Miguel Gonzales.

¿Cómo se desarrollaron las coordinaciones con el MTC?

Creo que ese nivel de coordinación finalmente planteó una hoja de ruta de la ciudad de acá a veinte años y responder que tipo de ciudad queremos está plasmada en el plan. Te explico. No era casual que el sistema de transporte integrado contemplara también las obras que tenía que hacer en el órgano central en el marco de la implementación de las líneas del tren y finalmente todo esto a nivel de articulación entre gobierno nacional, gobierno metropolitano, gobiernos distritales y sociedad civil organizada y los colegios profesionales se plasma en el plan 2035 que tiene la participación de todos estos actores.

¿Cómo se desarrollaron las coordinaciones con el Callao?

Lo que pasa es que el Callao lo que quería era salvaguardar intereses de empresas de su provincia como Orión y todas sus variantes y otras que tienen en la ciudad y las autorizaciones que daba el Callao no pasan por el Callao. Es decir, tienes el 20% de las rutas que pasan por el Callao y el 80% de las rutas en Lima entonces creo que Lima tenía toda la legitimidad de plantear que tipo de sistema de transporte público quiere y finalmente las rutas del Callao tendrían que adecuarse a ese sistema.

Claramente la posición del Callao fue de confrontación, ellos desde un primer momento dijeron no a la reforma y salieron apoyando a los transportistas del Callao, apoyando a Orión, abiertamente defendían intereses empresariales antes que los intereses de la municipalidad de garantizar un sistema de transporte mucho más ordenado. Entonces para mí me quedaba claro que la municipalidad del Callao tenía esa posición: defender los intereses de determinadas empresas del Callao que tenían vínculos con el partido del gobierno, con el Chimpum Callao. Yo creo que su posición no resistía ninguna valoración técnica ¿no? No hay manera de que el Callao pretenda que sus resoluciones que cubren 20% del Callao y el 80% de Lima sean aceptadas, sin ningún requisito realmente digamos que modifique el sistema, claro ellos dicen si las rutas que operan que nosotros damos permiso acá en el Callao no tienen ningún problema, el Callao es más pequeño pero tiene más recursos que Lima, porque tienen aeropuerto, tienen puerto, tienen canon, no tiene la cantidad de población que tiene Lima, claro entonces con todos esos recursos yo puedo generar pues un desarrollo mucho mayor y tenían el tema de transporte controlado en cuanto a sanciones

en el Callao, pero claro nos pasaban todas esas autorizaciones para Lima que nunca se había planteado ordenar el transporte público hasta la reforma, entonces era inconcebible que se sigan manteniendo esas adversaciones **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

¿Cómo se desarrollaron las coordinaciones con el MTC?

Nos ponían trabas.

¿Por qué les ponían trabas?

Por la misma razón que existe temas técnicos muchas veces, pero otras veces con cierto clientelismo y mercantilismo de parte de funcionarios de MTC igual que en el Callao, debo confesarte que mientras que en Lima estábamos de acuerdo que las licitaciones se tienen que entregar vía este mecanismo, vía licitaciones y todo, el problema era que en el Callao querían seguir entregando las rutas como les daba la gana, y en Lima si queríamos hacerlos mediante licitaciones, concursos, mucho más transparente. Es más, ahí se daba el grave problema de que las licitaciones en el Callao no eran tales,

Entonces si se hubiera contado con el apoyo y los recursos del gobierno central

Si el Gobierno Central lo hubiera hecho, hubiera tenido más éxito porque tiene más capacidad técnica y obviamente tiene mayor capacidad política

No quiso asumir los costos políticos

No, ningún ministro de transporte ha querido asumir los costos y claro se han quedado en la foto bonita del tren que cuesta millones, pero los buses cuestan 5 veces menos y también lo podrían hacer, pero no lo quieren hacer

Entonces, ¿cómo se desarrollaron las coordinaciones con el Callao?

Lo que pasa es que ese es un tema de negocios, ellos cobran, cobran en todo el sentido de la palabra, ellos cobran por cada ruta que se autoriza para que recorra Lima y es un tema de negocios, un tema económico, ellos pierden esa posición que tienen en el mercado de las autorizaciones, eso era lo que pasaba entonces obviamente no querían la reforma, pregúntale en el Callao como se entregan las rutas, no son por licitación ni concurso público ni nada **(Entrevista Alberto Valenzuela)**.

¿Cómo se desarrollaron las coordinaciones con la MML?

Respecto al trabajo conjunto con el Callao, nunca hubo un régimen de gestión común con la MML. La Reforma del Transporte que

implementaba Susana Villarán era una Reforma alejada del Callao. Sus decisiones afectaban a la comuna del Callao, sí. Fue un proceso en el que se impidieron a nuestras rutas transitar. Si ellos impedían el paso de nuestros buses, nosotros podíamos impedir el paso de los taxis. Por lo que no hubo una gestión común con la MML.

Esto no quiere decir que no estemos a favor del reordenamiento del transporte. El Callao es ejemplo de transporte. Si se hubiera concertado una mayor inclusión para implementar la Reforma del Transporte hubiéramos escuchado. Pero lo que se tenía era un proceso paralelo. Si te das cuenta, el Corredor Azul no pasa por el Callao, pero las rutas de Interconexión se contemplaban en el límite de los territorios (Lima-Callao). Eso no se gestionó ni se llegó a un acuerdo, sin embargo, las decisiones de Lima afectaban a los pobladores del Callao. Con el ministro Urresti se hubo una conversación sobre el tema, pero eso fue a donde más se llegó (**Entrevista Miguel Gonzales**).

A través de estas entrevistas podemos afirmar que la coordinación a nivel horizontal fue medianamente incidente con el MTC y poca o nula con el Callao. El poco apoyo (y rechazo) para ejecutar la reforma se debió entonces a los costos políticos que implicaba y la contraposición de funciones territoriales que se verían alteradas.

4.1.3 Dimensión técnica

Para la articulación operativa del Corredor Azul se necesitaba que las soluciones a los problemas que se presentaran, fueran implementadas con el conocimiento técnico idóneo que asegurara compatibilizar los esfuerzos de coordinación con eficacia y eficiencia. Un proceso técnico que “puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las

políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos” (Repetto 2012: 45).

¿La municipalidad como coordinaba con los alcaldes?

Algo que se planteó desde la gestión fue precisamente el dialogo, nosotros tuvimos mesas con todos los actores de transporte. No lo digo con otros actores como los transportistas de las empresas, algunas a mitad de la reforma se terminaron yendo, pero hubo esa voluntad de dialogo con ellos. Yo como presidente de la comisión de transporte participaba en las reuniones con, yo no sé si la administración tuvo un nivel de dialogo con los distritos, pero me parece que siendo un sistema de transporte que rompía también digamos con prácticas y costumbres no solamente de los transportistas sino de los peatones era inevitable que haya un nivel de resistencia y de fastidio inicial.

¿y qué acciones desarrollo la municipalidad de Lima contra los opositores?

El triunfo de la Municipalidad frente a ellos es que no solamente se ganó a la opinión pública, a los usuarios en la necesidad de cambiar el sistema, creo que es un sistema de transporte indefendible y en los usuarios hay un consenso, me parece que lo que termina de darle la victoria al menos al concepto de reforma de que hay que cambiar el sistema es el apoyo de los transportistas que entendieron en verdad que el sistema para el cual trabajaban era absolutamente inhumano y frente a un esquema donde trabajas 16 horas, donde no tienes sueldo fijo, ni ningún derecho, la reforma les garantizaba 8 horas de trabajo, un sueldo fijo y los correspondientes beneficios laborales.

Creo que eso hace finalmente que quienes en un primer momento usaban a los transportistas para polarizar para golpear a la administración municipal claramente después se ven disminuidos al punto que ya las últimas convocatorias de paro no se sintieron. No pasaban de ser una declaración porque ya los transportistas claramente no respondían a las consignas de estos malos empresarios que querían seguir oponiéndose a la reforma **(Entrevista Hernán Nuñez)**.

¿Qué acciones desarrollaron para contrarrestar la acción de los opositores a la reforma?

Este, tratar de convencerlos, conversar con ellos, recibirlos, atenderlos, seguir conversando con ellos sobre las bondades de la reforma y buscar algún mecanismo que pueda además neutralizarlos

porque también estaban divididos. Había otros grandes empresarios que, si querían la reforma, pero claro ellos querían competir pues, pero la mayoría de las empresas chiquitas y los propietarios de buses, esos no querían.

Entonces había facciones también dentro del transporte, había que ver cómo solucionar la vida para todos, pero era imposible. Sé que Susana Villarán y su equipo buscaron implementar un sistema de reconversión de transportistas

¿Reconversión laboral?

Sobre todo, los choferes para que el impacto social sea menor pero también esos fueron a media caña, no se llegó a implementar con éxito, tampoco de manera masiva

En los distritos donde iba a pasar el Corredor Azul, el Rímac, etc, ¿la municipalidad como coordinaba con los alcaldes?

Estaban a favor algunos, pero su corazón estaba partido entre los que le financiaban la campaña y los transportistas que le daban los paraderos porque no les autorizaban rutas, pero si las municipalidades distritales les autorizaban los paraderos. Entre eso y entre apoyarlo porque sabían que era un buen servicio al ciudadano: ahora si los alcaldes distritales eran harto politizados en sus opiniones, el de San Juan de Lurigancho me acuerdo mucho.

Alcaldes

Unos ayudaban otros no ayudaban nada, nos perjudicaban, ese era un problema muy muy serio de la reforma pero que a las finales se pudo implementar a pesar de los alcaldes, no dejaban poner los paraderos, se oponían a los sistemas de recaudo que se podían implementar etc.

Y la sociedad civil con los vecinos

La opinión pública, medios de comunicación estaban a favor de la reforma , ellos estaban a favor pero también hacían eco de las críticas que nosotros hacíamos y era muy complicado decir estamos a favor pero lo están haciendo mal , era muy complicado decirlo, muy difícil, entonces teníamos que decirlo porque si no lo decíamos quedábamos como partícipes de ese proyecto digamos inconcluso que sabíamos que íbamos a tener problemas , por ejemplo el sistema de recaudo finalmente no lo pudieron sacar, finalmente el sistema de recaudo lo anularon, no sé qué paso; hubo una iniciativa privada , la quisieron tomar, en fin. Cosas que pasan en la política pero que lamentablemente redundan en que la ejecución, la implementación de una política pública tan importante como la del transporte no se pueda ejecutar.

Si tu emprendes una reforma y esa reforma no le llega al ciudadano, si el servicio público como parte de la reforma no redundan en un mejor servicio al ciudadano, entonces la política pública no existe, ese es el tema. Entonces esa era nuestra crítica, nuestra esperanza de que se pueda corregir

Supongo que para algunos vecinos habrán desviado algunas rutas que pasaban por su puerta

Claro, mucha gente decía, por ejemplo, me acuerdo mucho en el Rímac, cuando se implementó toda la crítica que había de la gente, pero al final sabes que aceptaron que estos buses traían más orden más seguridad. Todo cambio genera una reacción mediata, pero eso se va madurando.

Las políticas públicas necesitan tiempo para ir madurando, la implementación de las políticas públicas necesita tiempo para ir madurando en la ciudadanía, en la opinión pública. Castañeda después quiso cambiar todo el corredor azul Tacna Garcilazo Arequipa y no pudo, no pudo, y al final no sé qué trampa hizo, pero licito nuevamente el corredor Javier Prado. Todo en política necesita tiempo para madurar y creo que en eso felizmente ha habido consenso **(Entrevista Alberto Valenzuela)**.

Esta coordinación técnica involucra también a la sociedad civil y ver de qué manera las pequeñas decisiones teniendo a los vecinos como participantes (y beneficiarios) podían incidir en el cambio de una estructura técnica que en el diseño se había considerado idónea, pero en la implementación supuso algunas molestias.

Por los distritos por donde pasaba el corredor azul. ¿Cómo fue que respondían a los problemas que se le presentaba una vez que inició sus operaciones?

Creo que los problemas que más enfrentamos fueron en el Rímac y el alcalde era un actor importante ahí, opositor al ordenamiento del transporte y también en San Isidro, pero en San Isidro un tema que al final atendimos era que los vecinos de San Isidro no querían que el corredor sea exclusivo para buses porque inicialmente, la idea para poderle dar la velocidad que necesitábamos nosotros al corredor, la idea era de que por la avenida Arequipa circulen solo los buses azules, pero tuvimos que retroceder porque los vecinos de San Isidro tienen sus cocheras entonces ellos quieren ingresar a sus casas, a sus cocheras en sus autos y entonces iba a haber ahí un conflicto y entonces al final decidimos que el carril iba a ser prioritariamente para buses pero no exclusivo. Eso fue un cambio que se hizo.

¿Y cómo manejaron el tema del alimentador? Como le explicaban a la gente, había usuarios que al final tenían que tomar 3 carros

cuando antes tomaban uno. ¿Cómo le podían explicar a esas personas?

Esa era una parte importante del cambio de uso que teníamos. Era caminar más, hacer más transbordos, y hacer colas. Esos eran los temas que básicamente los podían sacar de su zona de confort a los usuarios del sistema. Entonces para esos aspectos de difusión, digamos que necesitábamos hacer mas de comunicación directa era que nosotros elaborábamos mucho material informativo que era distribuido en reuniones colectivas que teníamos con la Gerencia de participación vecinal. Ellos eran los que organizaban las reuniones que teníamos en los comedores populares o en las organizaciones de la población en general y nosotros íbamos y les explicábamos cuales eran los cambios, que necesitábamos de ellos. No eran siempre las reuniones más felices, pero eran importante realizarlas porque teníamos que hacer el cambio

¿Qué tanto incidieron los actores técnicos en la implementación del Corredor Azul?

En el equipo de la gestión siempre el que ha liderado toda esa política ha sido Gustavo Guerra García, bueno también hemos tenido voceros importantes que han ayudado mucho en este tema , una de ellas era Maria Jara, otro vocero importante que ayudo mucho también fue , que además ha sido Ministro y tiene una ascendencia importante en temas políticos y técnicos y tiene una legitimidad en la opinión pública que es Javier Sota Nadal, era otro de nuestros voceros.

No trabajaba en Protransporte ni en GTU, pero estuvo a cargo de Emape y entonces él desde Emape ayudaba también a impulsar toda la política nuestra porque ellos veían temas de infraestructura vial también, entonces digamos que nosotros complementábamos los temas de infraestructura con los temas operacionales y los temas normativos que veía GTU. Protransporte digamos era más operacional de toda esta agrupación de esfuerzos **(Entrevista Giuliana Rodríguez)**.

4.1.4 Dimensión vertical

La MML dentro de su organización hacia abajo no tenía resistencia que pudiera significar una amenaza para la paralización de la Reforma. Esto no implicaba que hubiera subgerencias que enfrentaban carencias para realizar su labor como la Subgerencia de Fiscalización del Transporte (SFT). Pero lo que más destaca es que dentro de la organización los objetivos eran comunes.

¿Cuáles fueron los principales problemas que se presentaron en la gestión de la fiscalización?

El principal problema fue la falta de apoyo logístico para ejecutar las acciones de

fiscalización como son:

- Carencia de depósito para el internamiento de unidades.
- Insuficiente número de grúas.
- Falta de buses para movilizar al personal de inspectores.
- Falta de apoyo policial.
- Insuficiente número de inspectores.
- Falta de mandos medios, supervisores, coordinadores, jefes de grupo.
- Carencia de un sistema automatizado para la imposición de sanciones.

¿Cómo se coordinó las actividades de fiscalización del transporte con PROTRANSPORTE/MML?

Las actividades se coordinaron directamente entre la GTU y PROTRANSPORTE, considerando que el gerente de GTU forma parte del directorio de PROTRANSPORTE.

PROTRANSPORTE, facilitó la contratación de inspectores y apoyo de algunos medios logísticos como grúas y buses, pero la SFT fue la directa responsable en la ejecución operativa (**Entrevista Hugo Valderrama**).

4.2. RECURSOS SUSTANTIVOS DE LA VIDA PÚBLICA

Hasta este punto, hemos analizado las posiciones, comportamientos y decisiones adoptadas por los actores involucrados en la implementación del Corredor Azul; explicando la coordinación que tuvieron a través del tiempo en las dimensiones político, técnico, horizontal y vertical.

Ahora, analizaremos bajo la propuesta de Repetto las dotaciones de poder de los actores involucrados en la RT, principalmente de la MML. Respecto a estos protagonistas de la coordinación, existen recursos que los actores movilizan en sus interacciones mediante cuatro recursos (político, económico, administrativo, ideológico). Poseer ciertos medios puede significar que algunos actores materialicen sus intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las políticas y programas sociales. Estos recursos son (Repetto 2012: 47):

- Recursos políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- Recursos económicos (presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- Recursos administrativos (mandato legal; organización; información; expertise técnica; capacidad para descifrar el contexto);
- Recursos ideológicos (ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo).

4.2.1. Recursos políticos

Autoridad formal y apoyo de la ciudadanía:

Supone un recurso político importante al representar el eje social de movilidad sostenible al contar con los beneficiarios finales como partícipes y seguidores de la política pública.

Nadie puede negar que Villarán tenía voluntad política de reformar el caótico transporte público de Lima. Esa fue su intención desde el inicio de su mandato municipal y que muy cerca al fin de éste, mantenía como uno de sus políticas públicas a seguir y mejorar de darse el escenario en que ganara los comicios municipales. No obstante, el liderazgo político que poseía Susana Villarán fue afectado por lo descrito a continuación.

Como mencioné, existía voluntad política en la alcaldesa, pero el liderazgo político se había perdido y además había cambiado. El liderazgo político se refiere al apoyo, por parte de la autoridad máxima, con el que cuenta una organización y su capacidad de cooptar los recursos económicos y humanos de las otras organizaciones; y la conducción para la realización de las metas propuestas (Rojas 2015: 120). Consiguientemente tenemos que alcaldesa de Lima conservaba y demostraba su intención de continuar con la Reforma del transporte e implementar el Corredor Azul, pero su capacidad de dirigir esta reforma y que la población se sienta representada con esta reforma había disminuido.

Uno de los errores de la gestión de Villarán fue no destinar recursos para la propaganda y difusión de las obras y reformas que tenía planteada hacer para Lima. La población, por su parte, percibió que la alcaldesa no estaba trabajando para la ciudad en tanto no había grandes obras físicas que mostrar como en la gestión anterior o que si las existían existía un desconocimiento ciudadano sobre el tema. Esto fue aprovechado por sus adversarios políticos quienes las calificaron de “vaga”. Con una campaña promovida por grupos de transportistas que rechazaban la Reforma del Transporte, grupos partidarios como Solidaridad Nacional, entre otros, es que las calificaciones a Susana Villarán como “vaga”, “inepta” y “ociosa” fueron impregnándose en la población, quienes no tenían medios en los que asociar la figura de Villarán con su labor como alcaldesa debido a que había decidido que su nombre no apareciera.

Esta decisión, si bien demuestra moralidad pública, fue un error político que tuvo un efecto adverso. La eliminación de su nombre en

paneles, panfletos, carteles informativos y en obras públicas permitió que las acusaciones en su contra tomaran fuerza hasta demostrar el día de la revocatoria que casi la mitad de los limeños pedían su vacancia del cargo (Entrevista Augusto Rey).

Los resultados obtenidos en las elecciones municipales del 2014 evidenciaron, con la poca votación que obtuvo Villarán (10%) frente a otros candidatos como Enrique Cornejo del APRA (17%) y Luis Castañeda (50%), que los ciudadanos de la capital, además de no desear otro gobierno de la candidata de Diálogo Vecinal, no mostraban un gran respaldo a sus cuatro años de gobierno. Por otro lado, los temores y denuncias que se tenían con otros candidatos y que representaban casos mucho más severos que el de Villarán, como la pertenencia de Cornejo a un partido desprestigiado por un reciente gobierno presidencial y por la implicación de Castañeda en casos de corrupción como Comunicore, no fueron impedimento para que Castañeda y Cornejo ocuparan el primer y segundo lugar respectivamente en el conteo final para la elección del nuevo alcalde de Lima para el periodo 2014-2018.

“Cabe señalar, finalmente, que la lentitud del inicio de operaciones de los Corredores Metropolitanos (debidas tanto a la naturaleza gradual de su implementación como a retrasos en los plazos previstos) habría restado viabilidad al SIT, en tanto existía un ambiente político hostil a la reorganización del transporte. Dichos retrasos, además, podrían haber restado credibilidad a la reforma promovida por la MML” (Poole 2015: 21).

Su liderazgo político (que por lo mencionado venía siendo cuestionado) fue afectado finalmente por sus aspiraciones por el sillón municipal. Su deseo de mejorar Lima y conducirla bajo un nuevo mandato municipal que tenía en su

honestidad el mejor aliado tuvo el efecto contrario de mejorar la imagen de la alcaldesa. La población percibió que la alcaldesa tenía deseos personales de volver a ocupar el mismo cargo en una gestión que había demostrado una ineficiente comunicación en asociar el nombre de la alcaldesa con las obras que realizaba. A pesar que su postulación respondía precisamente a la continuación de las reformas en beneficio de todos los ciudadanos, éstos fueron los que le quitaron respaldo.

Esto supone que mientras la alcaldesa utilizaba sus días de licencia para realizar su campaña de reelección (y de la que había prometido anteriormente que no postularía), el Corredor Azul operaba sin la conducción de la principal promotora de la reforma del transporte. El tiempo que utilizó Villarán significó una disminución en el tiempo dedicado a administrar la ciudad en los temas más demandados como el transporte y la seguridad ciudadana.

Los días de licencia que le otorgó la municipalidad de Lima para su campaña electoral aumentaron aún más el rechazo en su contra y fortalecieron los cuestionamientos sobre el manejo de los problemas en la ciudad. Para la gran mayoría de limeños la máxima autoridad municipal no estaba presente para dirigir una ciudad caótica ni para conducir una reforma que ella misma había impulsado. Claro que no se esperaba que la presencia cotidiana de Villarán en la ruta del Corredor Azul garantizara que operara con el menor de los contratiempos ni que ella debía gestionar todos los problemas que se presentaran. Detrás hay equipos de asesores, regidores municipales, subgerencias pertenecientes a la Gerencia de Transporte Urbano, técnicos y políticos que estuvieron involucrados en la Reforma del Transporte. Pero sus

acciones como candidata demostraban que no existía para la opinión ciudadana un interés pleno por resolver el tema del transporte.

Por lo que la imagen que proyectó le jugó en contra. Villarón actuó como candidata y no como alcaldesa. Efectivamente, Villarón fue una lideresa al lograr manejar y cooptar al entorno para implementar la Reforma del Transporte. Pero el papel de lideresa proyectada en su cargo de alcaldesa fue alterado cuando decidió participar de las elecciones. Tuvimos un cambio en el plan de la alcaldesa respecto a cómo guiar la ciudad. Y el manejo de las políticas públicas no es igual mientras uno asume su perfil de candidato que mientras se es alcaldesa. El plan a seguir y las acciones a tomar cambian según los objetivos que se formulan no es igual mientras se está en campaña pensando en el mediano, largo plazo; que si estuvieran pensando en solucionar en el menor corto plazo y de manera eficiente los problemas de implementar el Corredor Azul.

En suma, la Reforma del Transporte en la implementación del Corredor Azul fue afectada por la misma Villarón. Se tuvo una interferencia externa como el proceso de revocatoria, pero también interna teniendo a Villarón como uno de los obstáculos en la implementación del Corredor Azul. Susana Villarón se convirtió en una interferencia para su Reforma del Transporte.

Para la ciudadanía, Villarón durante los últimos meses de campaña no representaba una figura de autoridad competente. Por supuesto que la responsabilidad no recae únicamente en Villarón. Pero para la ciudadanía, la decisión de Villarón de participar en las elecciones municipales, supuso que la alcaldesa estaba más preocupada por su situación política y no por los

problemas de la ciudad; que su futuro político era más importante que buscar solucionar las deficiencias y problemas del Corredor Azul.

Al final, son los ciudadanos de Lima los beneficiarios de la Reforma del Transporte. Son a quienes la implementación del Corredor Azul debía significar una mejora en las condiciones de traslado mediante el transporte público. Por lo que corresponde a ellos decidir y juzgar si es que una política les está beneficiando o perjudicando.

Apoyo de los grupos de interés:

A primera vista podría parecer que los grupos de interés, es decir los transportistas, cobradores y dueños de rutas y unidades de transportistas significarían una oposición fuerte frente a una reforma que implicaba un cambio total de las condiciones en que se brindaba el servicio. Para conseguir el apoyo de este grupo es que se desarrolló la siguiente estrategia que en resumen significaba priorizar a los empresarios nacionales frente a los extranjeros.

Durante la gestión de Villarán, Juan Tapia, presidente de PROTRANSPORTE en los dos primeros años de mandato municipal promulgó una ordenanza en julio de 2011 para el congelamiento de los buses, estableció el estándar Euro IV ambiental, estableció el mecanismo de chatarreo. Contra eso se dio el primer paro de transportistas del 2011. La gestión de Lima derrotó el paro y al día siguiente se empezó a discutir una mesa de trabajo. Se estableció que había una representación de los choferes, se juntó a todo el sindicato de choferes y se les planteó que eligieran cuatro titulares y cuatro suplentes. La misma medida se aplicó a todos los sindicatos de propietarios,

gremios y consorcios. Entonces se armó una mesa de trabajo donde estaban todos los sectores y sobre esa base se hizo el trabajo de explicarles las ordenanzas que iban orientar el cambio. Todas las ordenanzas importantes sobre chatarreo, taxis, etc. Fueron discutidas con todos los sectores del transporte por casi un año desde julio del 2011 hasta septiembre-octubre del 2012 y luego se llamó a lo que se conoce como la asistencia técnica o la fase de adaptación. En esta fase se llamó a los que tenían voluntad de adaptarse para participar en la licitación de los corredores complementarios tienen que organizarse para acceder a la capacitación para la adecuación. Tienen que agrupar 500 propietarios que no estén en ningún otro agrupamiento. Todas las empresas de Lima y Callao hicieron su agrupación, presentaron sus proyectos de consorcio, su intención de “consorciarse”, incorporándose al plan de adecuación que no es otra cosa que de asistencia técnica. Y ese proceso duró desde febrero de 2012 hasta finales del 2012 hasta antes que se lanzara la licitación. En ese periodo se les explicó a los transportistas como es la operación en el nuevo sistema y también se les pidió opiniones que ellos tenían de cómo debía operar el nuevo sistema la programación de las rutas. En otras palabras, se les transmitió todo el conocimiento que debían tener, se trajeron expertos del Transantiago para que les expliquen cómo funciona el proceso de reforma, se resolvieron dudas.

Sobre esa base con esa información es que pudieron preparar su oferta. Lo más importante es que todos los transportistas de Lima quedaron convencidos que el sistema de reforma era muy superior a como operaban con el sistema tradicional. También desde el punto de vista del negocio de la

operación del transporte, el negocio era mucho más rentable y conveniente que el modelo anterior.

En la reforma del Metropolitano se hizo una licitación que les daba demasiado poder a los extranjeros en relación a los peruanos. Esto ocurrió porque en las bases de licitación del Metropolitano se exigió como cuestión obligatoria un socio técnico-extranjero. Como el socio técnico-extranjero era de participación obligatoria, ningún consorcio de empresas peruana podía participar sin el socio extranjero. Por lo tanto, el poder de negociación para constituir los negocios estaba en el técnico-extranjero. Es así que el Metropolitano es un sistema en el cual los operadores son principalmente extranjeros porque en la licitación se puso una cláusula que beneficiaba la posición de los extranjeros frente a los nacionales. Si en la reforma del transporte se hubiera hecho lo mismo hubiera generado un enfrentamiento mayor entre las partes. En el diseño de la reforma del transporte peruana se hizo lo que se realizó en Colombia. Es decir, se premió los puntajes de la licitación y la experiencia operaria en Lima, Perú.

Además, se puso puntajes para los que operaban en los mismos corredores (si se operaba por ejemplo en el corredor Javier Prado tenías más puntaje si postulabas a ese corredor que a otro como el de la Panamericana). Había puntos por ser operador en Lima y había puntos por ser operador en la ruta donde se estaba licitando. La superposición era un factor importante. No se hizo porque se quería priorizar a los nacionales frente a los extranjeros. La adecuación de extranjeros a empresas peruanas traería un conflicto con los

empresarios peruanos en el marco de una reforma que de por sí ya es conflictiva y en el que, además se trabaja bajo una lógica de que un país se hace grande haciendo grande a sus empresas.

Lo que haces cuando le das puntaje de superposición de rutas a los que operan en éstas es que disminuyes el factor de exclusión. Si se quiere una reforma inclusiva no puedes hacerla de forma tal que todas los que operan por la ruta de Javier Prado son excluidos porque debido a que la magnitud de esa medida sería demasiado grande. Si por los menos la mitad de los de Javier Prado gana la licitación en Javier Prado tienes a esos choferes en esa avenida que van a operar en la flota modernizada. Mientras más se permita que las licitaciones sea un factor que te permita reordenar el sistema y reestructura el sistema, pero limitando los factores de exclusión se tendrá una reforma más pacífica e inclusiva porque se va excluir menos. Entonces el diseño de la reforma del transporte en Lima fue inclusivo. Como hay 118 rutas y empresas diferentes en Javier Prado había bastante competencia por los paquetes. Al menos que una parte importante de los que operan en Javier Prado pueda seguir en esa vía te genera un factor de exclusión de choferes y propietarios mucho menor que si se hiciera una licitación tipo metropolitano **(Entrevista Gustavo Guerra: 2016)**.

Es así que la reforma se adecuó de modo de que no existiera “socio técnico extranjero” obligatorio para no perjudicar el poder de negociación de los nacionales y, además, se privilegiaría la experiencia de operar en Lima. Esto implicaba un giro de 180 grados respecto del esquema del Corredor Segregado de Alta Capacidad. En el esquema anterior, el socio extranjero era indispensable, en el nuevo esquema los socios nacionales eran indispensables. Los medios conservadores, criticaron que se priorice a los transportistas nacionales y señalaron que se discriminaba a los inversionistas extranjeros, pero la opinión pública respaldó al Municipio en su opción preferente por los operadores nacionales. Esta decisión, permitió que los transportistas de Lima Metropolitana percibieran la reforma como un proceso incluyente

Habilidad para comunicar:

La idea era que el corredor funcionase de otra manera. PROTRANSPORTE no fue lo suficientemente eficiente que debió ser, porque la idea era correcta, la idea sigue siendo correcta (actualmente) pero tuvo problemas de implementación. No solamente incapacidad para responder frente las adversidades que eran evidentes que se iban a venir sino para ser más eficientes al momento mismo de la acción, con los inspectores, con el tiempo entre cada bus, y eso no se previó. Entonces el objetivo no se cumplió que era que el Corredor Azul en su totalidad sea un ejemplo de lo que puede ser la reforma del transporte.

Hoy el corredor funciona porque ya se estabilizó, porque ya se pudo ajustar el sistema, calibrar el sistema, pero si por algo la gente recuerda de manera negativa el proceso inicial de implementación es por la ausencia o falta de respuesta política y no entender que eso era muy importante en ese momento y creer que la reforma iba a caminar por si sola solamente porque los buses iban a salir.

Lo que sucede es que en tanto el sistema este implementado parcialmente. Hay personas que hoy pagan más transporte público que antes porque tienen que subir al corredor azul y le es más caro. Principalmente para aquellos que realizan viajes más largos eso no debería de ser así de haberse dado que el sistema se hubiese implementado en su integralidad. Eso no se ha explicado.

Lo que se debió hacer era realizar una respuesta más mediática y política.

Pero definitivamente Protansporte y la Alcaldía debieron comunicar mejor lo que se planteaba con la reforma y el Corredor Azul y responder adecuadamente en el momento de los problemas. Tal vez implementar los 5 corredores a la vez hubiera podido comunicar mejor a la población mediante una medida tangible lo que se tenía pensado para solucionar el transporte público (**Entrevista Augusto Rey**).

En resumen, la estrategia comunicacional de la MML parecería haberse orientado más en enfatizar aspectos como la seguridad vial o el mayor orden, soslayando su impacto en los costos y tiempos de desplazamiento (Poole

2015: 126). La MML debió enfocarse en resolver mediáticamente las dudas más resaltantes.

4.2.2. RECURSOS ECONÓMICOS

Presupuesto:

Sobre el presupuesto el problema era que el Municipio de Lima no tenía los recursos suficientes para implementar todas las políticas planeadas. En el siguiente cuadro se puede apreciar el déficit que pasaba la MML durante el periodo de 2014.

Análisis Vertical del Estado de Gestión de la MML

DETALLE	2014	%	2013	%	2012	%
INGRESOS						
Ingresos Tributarios Netos	762,723,070	58.85%	776,481,565	61.56%	758,120,511	48.61%
Ingresos No tributarios	141,207,327	10.90%	172,138,783	13.65%	463,403,072	29.71%
Trasposos y Remesas Recibidas	218,575,076	16.86%	117,806,217	9.34%	124,708,320	8.00%
Donaciones y Transferencias Recibidas	173,565,807	13.39%	194,981,976	15.46%	213,518,677	13.69%
TOTAL INGRESOS	1,296,071,280	100.00%	1,261,408,541	100.00%	1,559,750,580	100.00%
COSTOS Y GASTOS						
Costo de Ventas	0		0		0	
Gastos en Bienes y Servicios	-416,390,126	24.26%	-393,503,854	23.08%	-431,365,803	26.93%
Gastos de Personal	-302,170,951	17.61%	-376,554,497	22.09%	-273,206,244	17.06%
Gastos por Pens. Prest. y Asistencia Social	-7,409,133	0.43%	-6,289,924	0.37%	-5,818,087	0.36%
Donaciones y Transferencias Otorgadas	-395,258,492	23.03%	-460,221,877	27.00%	-511,226,107	31.91%
Trasposos y Remesas Otorgadas	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Estimaciones y Provisiones del Ejercicio	-594,952,114	34.67%	-468,099,116	27.46%	-380,227,966	23.74%
TOTAL COSTOS Y GASTOS	-1,716,180,815	100.00%	-1,704,669,268	100.00%	-1,601,844,206	100.00%
RESULTADO DE OPERACIÓN	-420,109,535		-443,260,727		-42,093,626	
OTROS INGRESOS Y GASTOS						
Ingresos Financieros	59,831,831	10.49%	13,968,010	1.56%	22,716,688	1.46%
Gastos Financieros	-26,254,066	-4.60%	-20,828,028	-2.32%	-13,857,952	-0.89%
Otros Ingresos	596,452,289	104.58%	921,258,289	102.69%	475,484,038	30.48%
Otros Gastos	-59,673,783	-10.46%	-17,271,345	-1.93%	-130,148,027	-8.34%
TOTAL OTROS INGRESOS Y GASTOS	570,356,270	100.00%	897,126,926	100.00%	354,194,746	22.71%
RESULTADO DEL EJERCICIO SUPERAVIT (DEFICIT)	150,246,735	11.59%	453,866,200	35.98%	312,101,120	20.01%

(Memoria anual MML 2014)

Entonces la debilidad estructural de Lima es una gran limitante de una reforma de estas características. Si hubiera participado un actor con mayores

recursos como el MTC, el panorama sería diferente porque es una entidad con muchos más recursos.

Asimismo, se buscaron formas alternativas de mitigación económica-social respecto a las actividades que debían realizar los transportistas para operar en los corredores.

Desde la opinión de los concesionarios...hay tareas que los próximos operadores del corredor debían cumplir. Una de ellas era, por ejemplo, la compra de unidades con los estándares necesarios para operar según las disposiciones de las autoridades. Ellos (Protransporte y la GTU) no se encargaron de actividades como la renovación de la flota o buscar un local donde se pudiera guardar las unidades. Eso no significaba que no trabajaran juntos. Se formó mesas de diálogo y talleres. Se implementó un programa de chatarreo de unidades antiguas como una facilidad de subvención económica ante los costes que requiere adecuarse al nuevo sistema. Pero una forma más directa como un subsidio no se concretó por lo que la estabilidad de la empresa se basaba en el cobro de pasajes en las rutas del corredor **(Entrevista Pablo Vega Centeno)**.

Dinero para incidir en la agenda gubernamental

No se contó con el apoyo del gobierno central.

La RT e implementación del CA son cambios estructurales muy fuertes y la MML no contaba con el apoyo del gobierno central para introducir subsidios para los usuarios que tomaran el segundo o tercer transbordo. Todas las reformas del transporte al establecer sistemas tronco-alimentadores como el del Metropolitano, Corredor Azul lo que generan en la gente es que tengan que tomar más conexiones porque se definen troncales ya no son las rutas larguísimas porque la gente tiene que tomar el alimentador, transbordar y tomar otro alimentador. Al hacer eso se encarece el costo del pasajero un poco. Y en realidad en otros países se subsidia el transbordo para pensar el cambio del sistema de rutas superpuestas larguísimas al sistema troncoalimentador.

Lo que sucede es que si la ciudad de Lima no cambia a un sistema troncoalimentador con redes complementarias es que va a ser inviable desde el punto de vista de la congestión. La velocidad va a seguir bajando y vamos a ir de 19 kilómetros a 14, 12, 11, 9, 8 en las rutas céntricas que pasan por la ciudad. Lima si quiere ser viable debe cambiar el diseño de rutas, si quiere cambiar el diseño de turas debe

cambiar los transbordos debería subsidiar a los perdedores. No hubo manera de convencer al gobierno central para que establezca un fondo de subsidio para apoyar a los que toman dos o tres conexiones en el marco de un sistema reformado. Actualmente está en evaluación el proyecto en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).

Durante la gestión de Villarán por lo tanto se tenía que hacer la reforma pagando los costos políticos con lo que algunas zonas de la ciudad se veían perjudicadas por los mayores transbordos. Otros se vieron beneficiados, pero como es natural en una política pública hay un grupo que se perjudicó. Los dos problemas principales que dificultan hacer una reforma son: uno, que los recursos que tiene para gestionar la ciudad son muy bajos para los grandes problemas que tiene que enfrenar. Hay un desbalance de recursos y competencias para la municipalidad de Lima. Eso en primer lugar. Segundo, que los procesos de reforma no se hacen en plazos tan cortos. Teniendo un horizonte de dos gestiones es que no se puede hacer tan fácil un proceso de reforma. Aun así, fue meritorio que se hiciera adjudicar todos los paquetes de corredores complementarios, todas las licitaciones, que se adjudicara el sistema de recaudo (**Entrevista Gustavo Guerra**).

4.2.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Mandato legal

Mediante un marco normativo:

Que destaca el papel predominante de PROTRANSPORTE dentro de la Reforma del Transporte

Mediante la ordenanza N° 1613 (aprobada el 26 de junio del 2012).

El Instituto Metropolitano Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE tendrá a su cargo la implementación, administración y control del Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad, Sistemas Ferroviarios de Transporte a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Sistema de Corredores Complementarios. La GTU, por su parte, está a cargo del Servicios en los Corredores de Integración, Servicios en los Corredores de Interconexión y Servicios en las rutas de aproximación

Asimismo, estableciendo las competencias entre actores mediante la Ordenanza 1769 (aprobada el 28 de enero del 2014):

Esta norma regula el funcionamiento del Sistema de Corredores Complementarios del Sistema de Transporte Público de Lima

Metropolitana. Conforme al art. 7 PROTRANSPORTE, entidad competente sobre el Sistema de Corredores Complementarios (en adelante, SCC) ejerce competencias normativas, de gestión y fiscalización (éstas últimas en coordinación con la GTU) y que dicha entidad establece los lineamientos del servicio, tales como horarios, frecuencias, niveles de servicio y renovación de flota (art. 15). La concesión es el título habilitante para la prestación del servicio de transporte en el SCC (art. 36.1), que sólo puede ser operado por consorcios (art. 30.2), seleccionados mediante procesos de licitación (art. 30.2). La concesión se plasma en contratos celebrados entre los operadores y PROTRANSPORTE (art. 36.2), con una duración de 10 años (art. 38) renovables según los términos establecidos en los contratos de concesión. Las tarifas son reguladas por PROTRANSPORTE, conforme a criterios establecidos en los contratos de concesión (art. 26).

Expertise técnica

Mediante la participación política de figuras técnicas.

A lo largo de la implementación de la reforma del transporte, el equipo de Villarán sostuvo reuniones permanentes con los distintos gremios de transportistas, tanto de empresarios como de propietarios de vehículos y de choferes, en el marco de la Mesa Técnica de Transporte acompañada por el regidor Víctor Perfecto Ramírez, la gerente de Transporte, María Jara, y el presidente de PROTRANSPORTE, Gustavo Guerra García. La Mesa estuvo abierta al diálogo, incluso con quienes participaron de los paros. Es necesario señalar que el rol de Guerra García, responsable de la reforma, se volvió estratégico por su nivel de conocimiento del sector. Junto con Guerra García, varios profesionales con capacidad técnica y manejo público, como María Jara, desempeñaron un papel clave en la reforma (Glave 2016: 228).

Es así que, en la defensa pública del proceso de implementación, en medio de la campaña de ataque político a la candidata a la reelección, quedó limitada a la aparición en medios de comunicación del presidente de

PROTRANSPORTE. Así, además de lidiar con los problemas técnicos de la implementación del corredor —el más grave, la ausencia de rutas de alimentación—, Guerra García cumplió el rol de comunicador, acompañado de manera intermitente por la gerente de Transporte, María Jara (Glave 2016: 72).

Por lo que el papel de los técnicos no se limitó solo a la prestación de servicios que usaran sus capacidades científicas, sino que su mayor participación en la política y en los medios de comunicación como portavoz de la Reforma.

4.2.4. RECURSOS IDEOLÓGICOS

La idea que tenía la población sobre el corredor azul era distinta a la de la MML. Sin embargo, el corredor tenía un cronograma y el cronograma se cumplió, y la campaña electoral generó más ruido político, que generó más dificultades, que generó más oposición porque se politizó.

En la campaña todos hablaban del Corredor Azul, había demasiadas luces sobre un tema que no era de la reforma del transporte en su integralidad, era solamente el Corredor Azul y la gente comenzó a pensar que esto era la reforma del transporte. Ahí hay un problema de comunicación y como se vendió. Se vendió como si fuese la gran panacea cuando en realidad era solamente la pata de una mesa mucho más grande. Y ese es un error. Hubo un problema de cómo comunicar todo el proceso de reforma para que la gente entienda lo que eso significaba y se concentró demasiada energía, demasiada fuerza para hacer creer que la solución era el Corredor Azul. Y ahí hubo un error en comunicar lo que era la Reforma del Transporte. Es una política pública que trasciende una gestión municipal. Es una medida de largo plazo que integra diferentes medios de transporte bajo un único sistema de recaudo.

Los demás corredores que son los corredores de integración, los cinco corredores complementarios y un número mayor de corredores de integración que en algunos se logró implementar nunca se logró explicar bien. Lo que es la reforma del transporte, o sea quienes estamos cerca de cerca lo entendemos, quienes estaban detrás de la misma lo

entienden, pero el usuario final, el ciudadano que usa el transporte público no necesariamente lo comprende. Muchos aún siguen llamando corredor azul a Javier Prado cuando no es el Corredor Azul, muchos de ellos llaman a la reforma de transporte el Corredor Azul y eso no es la reforma del transporte. La reforma del transporte es mucho más integral, mucho más grande, mucho más compleja y además tiene un cronograma que iba más allá del 2014 y eso es algo que se debe explicar mejor, y esa es una falla fundamental que no se haya desmentido. Los corredores de integración que se lograron implementar y no se comunicaron correctamente y además no puedes sentir su beneficio real si es que el sistema no funciona (**Entrevista Augusto Rey**).

4.3 Interrogantes sobre la Reforma del Transporte y el Corredor Azul

-La Reforma del Transporte fue un proceso improvisado por lo que, ante la necesidad de mostrar resultados, se aceleró la implementación del Corredor Azul.

El Corredor Azul tuvo una fase de prueba, luego una de preoperación y finalmente una de operación para todos los procesos. Se adjudicaron el 80% de los paquetes de los corredores complementarios en enero del 2014. El problema para los transportistas de cumplir con todos los requisitos para entrar a la fase de pruebas es que son requisitos importantes. La velocidad de la reforma del transporte no es la velocidad que le imprime la autoridad cuando hace el cronograma. **La Reforma del Transporte es una profunda adecuación de los operadores del transporte al nuevo modelo. La velocidad de la implementación no depende del empeño de la autoridad.** Depende principalmente de la capacidad de los transportistas. De su capacidad para agruparse en casos de 15 a 20 empresas para llegar al mínimo de 600 unidades (mínimo exigido) para ser postor. Antes operaban como empresas individuales, pero con la reforma operaran como consorcios; una nueva figura jurídica, una nueva persona jurídica conformada entre 15 a 20 empresas. En esas empresas puede haber empresas o empresas de asociaciones de propietarios de vehículos. Esa nueva institución es una institución compleja que tiene que poner cartas fianza, garantías con respecto al sistema de respaldo financiero solo para poder firmar el contrato. Todo lo que ellos tienen que hacer (acreditar la propiedad, que la flota pase a propiedad de los consorcios, etc) lo tienen que hacer para la firma del contrato. Entonces no es tan fácil pasar de la adjudicación de la buena pro a la firma del contrato en primer lugar. En segundo lugar, para pasar de la fase del contrato a la fase de prueba tienen que invertir en las unidades que tienen, terminar de traer las unidades nuevas que compraron, pintarlas de color azul, ponerles GPS, preparar a los choferes para que operen en el nuevo sistema, poner a los choferes en planilla, pasar

por el proceso de revisión técnica realizado por PROTRANSPORTE a los vehículos. Todos los requisitos para entrar a la fase de pruebas demandan mucho esfuerzo y tiempo porque tienen que operar completamente diferente a como operaba una empresa con pocas unidades del sistema comisionista-afiliador que simplemente tiene el permiso de la ruta y pone un aviso en el que anuncia que necesita unidades y cualquiera con una unidad y operan. En el sistema del Corredor Azul se tiene cada bus con un GPS y con una frecuencia. En hora punta hay más buses, en horas de menos afluencias se retiran buses, luego vuelve la afluencia al mediodía. Es decir, la forma de operar es completamente diferente. El esfuerzo que ha tenido que hacer tanto la autoridad como los concesionarios para que puedan actuar de forma planificada en el Corredor Azul en el nuevo modelo es un esfuerzo que la gente no lo ve, pero es un cambio de todo. Es un cambio operacional que incluye nuevas dinámicas como controlar en un sistema que ningún chofer pueda detenerse fuera de sus paraderos.

La velocidad de implementación tiene que ver con la velocidad en que los empresarios del modelo comisionista-afiliador se convertían en empresarios adecuados a las normas de operación del Corredor Azul. Si no se implementaba la troncal del Corredor Azul y los dos alimentadores de Acho y Rímac, la Reforma del Transporte corría peligro de ser discontinuadas por la nueva gestión. Finalmente, Castañeda no canceló la Reforma del Transporte porque se hizo visible a través de los Corredores Azules el que no se pueda cancelar.

Cambiar el modelo empresarial, rediseñar las rutas, volver a licitar, cambiar por concesiones, implementar un sistema de recaudo integrado La gestión de Susana Villarán decidió asumir los costos políticos que venían con implementar una política de transporte de este tipo.

La posibilidad de que haya un cambio de gestión generaba en los concesionarios un entusiasmo para hacer que el sistema perseverara. Para los concesionarios ganadores es mucho más rentable operar en los sistemas reformados que en el sistema tradicional. Las empresas ya no tenían que competir con otras muchísimas unidades. Con el Corredor Azul tenían al agruparse en consorcios el monopolio del corredor.

-En general, las pérdidas económicas y malestar por un corredor tan corto como el de TGA se hubieran mitigado si se hubiera hecho el corredor más extenso o no se hubiera implementado.

A simple vista, **El Corredor TGA puede parecer una troncal que no es muy larga**, de aproximadamente 15 kilómetros o 50 cuadras, más corta que el Metropolitano, pero se debe a la configuración de la ciudad. Las troncales normalmente se mueven en ambos sentidos con 8,000-25,000 pasajeros en

ambos sentidos. Esa es la cantidad que lleva una troncal, mientras el resto son vía que deben alimentar.

En el diseño del Corredor Azul había un descuento de 50 centavos para el que toma el troncal más el alimentador. Para facilitar a la gente del Rímac se hizo un alimentador integrado a la troncal. El alimentador de Flor de Amancaes-Amancaes sigue por todo el corredor y la gente no tiene que transbordar. Es decir, lo integraron a la troncal; se troncalizó dos alimentadores (el de Acho y el de Amancaes-Flor de Amancaes) para que los ciudadanos de los sectores más pobres del Rímac no paguen dos pasajes, sino con el mismo S/. 1.20 pueda trasladarse por todo el corredor. S/. 1.20 era el punto de equilibrio. Alcanzaba S/. 1.20 darle el descuento de 50 centavos para las rutas alimentadoras.

Respecto al recorte de accesibilidad a la ciudad que significaba para algunos usuarios este modelo se debe considerar que siempre hay alternativas. Si se vive en el norte de la ciudad y quieres ir al sur se puede ir por el Metropolitano, por el tren eléctrico, por el Corredor Azul o por los buses tradicionales que van por Salaverry. No es que el Corredor Azul sea la única forma de moverse de norte a sur o de sur a norte por la ciudad. Siempre hay un abanico de alternativas para movilizarse por la ciudad. Lo que sucede es que para algunos se reducen sus opciones. Es cierto, que había personas que iban de San Juan de Lurigancho y tenían conexiones por la Arequipa y hasta Chorrillos. Entonces, en la media en que los alimentadores y todo el sistema está en una etapa de transición, pueden haber perjudicados que tienen que tomar más conexiones y se molestan y protestan. Pero lo que pasa es que estás en un plan de implementación gradual.

El motivo por el que no se podía implementar los alimentadores con la troncal era en parte porque se había decido hacer marcha blanca. Un escenario en que se implementaba los alimentadores y con tarifa gratuita hubiera sido tal que no se tendría flota suficiente para mover a los pasajeros. Por lo que no se podía implementar con la marcha blanca troncal con alimentadores. Además, se estaba en fase de prueba. También hay muchas cuestiones técnicas que te generan tener costos políticos de corto plazo. Pero luego cuando se establece el sistema, los problemas bajan. Por eso la importancia de tener fondos de subsidio para los transbordos porque ayudan en la transición. Pero la Municipalidad de Lima no tenía los recursos suficientes para realizar una política de subsidios a los segundos transbordos a nivel de otros sistemas como el Metropolitano como si la tiene otras ciudades como Bogotá y Santiago que tienen un aproximado de 700, 000,000 de subsidios anuales. Lo que hacen es compensar los mayores costos del segundo y tercer transporte. En ciudades como Bogotá y Santiago al cambiar un sistema tronco-alimentador reduces la congestión, pero reduces el costo de los usuarios un poco. El aumento del costo a los usuarios lo compensa con un sistema de subsidios que beneficia al hacer el segundo o tercer transbordo. De

lo contrario, si no haces el subsidio y no haces la reforma lo que ocurriría es que ambas ciudades se verían inviables porque con el sistema de rutas superpuestas cuando llegas a un grado de saturación de la ciudad como Lima con rutas superpuestas, la velocidad a la que avancen los vehículos sería lenta. La solución integral si no quieres perjudicar a nadie es que se tiene que tener el sistema tronco-alimentador con subsidios en el transbordo para compensar esas pérdidas.

El sistema tarifario no es perjudicial para los usuarios. Por ejemplo, los que hacen rutas medianas o largas dentro del corredor Javier Prado se benefician. Antes de la reforma no se trasladaba desde la Marina con Escardo hasta el Jockey Plaza. La tarifa era más cara. La tarifa actual beneficia a los que hacen rutas largas dentro de la troncal. Perjudica a los que no quieren caminar tres cuadras por pagar 50 céntimos. En balance, en los corredores complementarios se perjudica a los transportistas que hacían rutas muy cortas porque no existe “la china” (50 céntimos). Beneficia a los que hacen transbordos y rutas largas dentro de un eje grande del corredor. Tiene pros y contras. El sistema no es perfecto. Claro que perjudica a lo que toman transbordos y tiene que pagar una tarifa más cara que antes. Lo perjudica, pero también lo beneficia porque el tiempo que pasa por el corredor principal es bajo. **A algunos usuarios puede perjudicarles en costo, pero no en tiempo. La ganancia del tiempo y costo lo beneficia.**

Para ese sector que percibe bajos ingresos (sectores D/E) les importa más el costo que el tiempo. Por eso la reforma del transporte tiene más aprobación en los niveles medios que los bajos que valoran más el tiempo que el costo.

Las rutas del Corredor Azul fueron diseñadas de esa manera porque en el norte el proceso de flujo termina ahí. O sea, en la parte de este corredor está ubicado el Rímac profundo y se implementó un alimentador de Amancaes a Flor de Amancaes en el 2014. También se implementó el alimentador de Acho y si se hubieran tenido los puentes de Santa Rosa abiertos se hubiera hecho un alimentador más a San Juan de Lurigancho que no estaba previsto originalmente, pero que se podía hacer. Y luego por el sur sí se tenía que implementar un alimentador que Castañeda debería haber hecho desde el óvalo Balta (final del Corredor en Barranco) hacia Chorrillos. No obstante, hay que considerar que la densidad del eje Larco, Rímac es una densidad totalmente diferente a la densidad Amancaes-Flor de Amancaes o Barranco-Chorrillos. Por lo tanto, tiene sentido que la troncal sea de un flujo total más denso que los de los alimentadores. Además, **hay muy poca gente que va de Chorrillos hasta Flor de Amancaes.** No es cierto que haya una mayoría de personas que vaya de Ventanilla a Cieneguilla en los bordes de los sistemas por lo que es ineficiente en el sistema de transporte que el bus haga todo el recorrido (una distancia más larga que la actual). La gran restructuración del

sistema como consecuencia es que en lugar de tener una flota que vaya de Flor de Amancaes hasta Chorrillos con 3500 cústers que se mueven todo el tiempo; lo que se tiene es que divides y se tiene 25 vehículos que van de Flor de Amancaes hasta Amancaes. Luego tienes 200 buses que recorren la troncal y otros 100 buses que van de Barranco hasta Chorrillos. Eso genera muchísimo menos congestión y problemas y movilizas a la misma cantidad de usuarios, solo que los carros no están compitiendo bajo una “guerra del centavo”. Las demandas son diferentes por eso se estructura un sistema tronco-alimentador.

4.4 LOGROS Y BALANCE DEL CORREDOR AZUL AL FINALIZAR EL AÑO

De acuerdo al informe del 2014 de Corredor Azul “los servicios del Corredor Azul Tacna-Garcilazo-Arequipa, movilizaron 260,000 pasajeros como promedio de los días útiles con marcha blanca operando en días útiles. Esa cifra luego se redujo a 196,000 cuando se inició el cobro de un sol y se redujo transitoriamente a 170,000 cuando se elevó la tarifa general de 1.2 soles. La velocidad de circulación pasó en los servicios 301 y 302 de 9 Km/h (promedio rutas tradicionales) a 13 Km/h y en el 303 de 9 Km./h a 15 Km./h” (Guerra: 2014).

Como consecuencia de la implementación del Corredor Tacna-Garcilazo-Arequipa se “han retirado del sistema de transporte urbano 1,100 unidades viejas y pequeñas, que han sido sustituidas por 153 buses de 9 y 12 metros con una antigüedad promedio de 3 años, de los cuales 35 son unidades cero kilómetros” (Guerra 2014).

En el Corredor Tacna-Garcilazo-Arequipa y en el Corredor Faucett-La Marina-Arequipa tampoco se han registrado accidentes de pasajeros con

muerdes de por medio. Esto prueba que el cambio del sistema afiliador al sistema empresarial con trabajadores en planilla y remuneración por Km, recorridos, disminuye al mínimo los incentivos al correteo. Actualmente, en Lima se generan 50,000 accidentes al año de los 80,000 que se generan en todo el país. De esos 50,000 accidentes el 36% están relacionados a vehículos del transporte público. Ese 36% debe disminuir drásticamente si se implanta la reforma del transporte al 100% (Guerra 2014).

“Se ha logrado bajar el tiempo de circulación de los buses en la Avenida Arequipa al aumentar la velocidad que ha pasado de 7 Km./H a 13 Km./H. En la sección de Tacna-Garcilazo la velocidad ha subido de 9 Km./H a 13 Km./H. Y en el Servicio 303 del Corredor TGA ya se obtiene velocidades superiores a 15 Km/H. Los vehículos privados circulan al doble de la velocidad que la que se obtenía antes del inicio de la implementación del Corredor TGA” (Guerra 2014).

Respecto a las fallas, el error principal que se cometió fue hacer un periodo de marcha blanca gratuito muy largo. El periodo se extendió por tres meses debido a que se no tenía suficientemente afinado el sistema de recaudo integrado ya que no se tenía ajustado el concepto ni los mecanismos que eran complejos. Pero también porque se pensaba que era una medida correcta comparándola con el Metropolitano. Si este sistema de transporte tuvo un periodo de tres meses y el tren eléctrico tuvo un periodo igual de marcha blanca, entonces también con el Corredor Azul se podía tener tres meses de marcha blanca. El problema es que en un sistema de carril compartido como el de TGA y en el medio de la ciudad se tenía una demanda de viajes de 112,000 pasajeros antes de la reforma y cuando se hizo la reforma con tarifa cero la reforma subió a 260,000 pasajeros. Se multiplicaron los peajes de una manera que no se había visto y tres meses con una demanda de 260,000 pasajeros generó una imagen de caos que afectó la imagen de la reforma. Luego cuando se introdujo la tarifa de S/. 1, la demanda se redujo a lo

que se había previsto que era 170,000 pasajeros. Luego cuando se puso en S/. 1.20 la demanda llegó justo al punto de equilibrio de 160,000 pasajeros que se había calculado. En conclusión, fue un error tener tres meses de marcha blanca. Se debió tener 15 de marcha blanca en vez de tres meses como tuvo el Metropolitano. Por eso luego en el Corredor Javier Prado se tuvo solo una semana de marcha blanca. Cuando se puso la flota de 100 buses en Javier Prado solo tuvo una semana de marcha blanca (**entrevista Gustavo Guerra**).

El principal problema de implementar una reforma que afecta todo el ecosistema del transporte urbano de la ciudad en un plazo de cuatro años y en una instancia pública como la municipalidad que tiene limitados recursos para implementar el proceso del cambio del transporte, es complejo porque los problemas que se enfrentaban son estructurales. Por ejemplo, el modelo comisionador –afiliador de los buses tradicionales que es un sistema muy difícil de desmontar porque se había permitido por décadas por ordenanzas mal dadas y por una Ley General de Transporte que las empresas tradicionales no sean dueñas de la flota y por un acumulado de decisiones que ha permitido que haya una fiscalización muy pobre de trabajo y que los transportistas no estén en planilla. Todo eso ha sido permitido por décadas.

Este modelo es un negocio donde los buses tradicionales ganan por el número de unidades que se pone en funcionamiento y no por la calidad del servicio que prestan. Lo que ocurre es que ellos están interesados en corromper a la autoridad para conseguir una ruta más o el alargamiento de sus rutas para justificar más flota y al tener más flota pueden tener una comisión diaria mayor debido al número de unidades. Entonces el negocio se basa en que los titulares de ruta consiguen legal o ilegalmente la ruta y después al

conseguir otra ruta donde otras ya transitan; y al hacerlo pueden cobrarles a los propietarios de los vehículos una comisión. Con lo recaudado pagan la gasolina, frenos, a los cobradores, choferes, SOAT, es decir todo.

Sin embargo, la empresa no paga nada. La empresa es una empresa cascarón que recibe el dinero que viene de las comisiones. Ese modelo que funciona, en el que el 80% de la flota no es propiedad de las empresas es un modelo perverso porque para obtener más ganancias necesitas más unidades, para tener más unidades necesitas una ruta más larga o una ruta nueva donde ya había otro que tenía ruta. Por eso entre la primera y la segunda gestión de Castañeda Lossio las rutas pasaron de 280 a 560 por la presión corruptora del modelo afiliador. Con lo que la superposición de rutas generaba pérdidas para los propietarios de 11 millones por día (que hasta hoy día se siguen dando). La reforma significa romper con una cultura que en la calle sube donde más le plazca, baja de los vehículos por las puertas de subida. Pero aun así la virtud que emprendió la gestión del 2011 al 2014 en la gestión de la reforma del transporte en Lima es que se planteó un cambio completo. Se rediseñaron todas las rutas de Lima. Todas las rutas actuales cuando las sumas en kilómetros dan 39000 kilómetros, mientras que el sistema tradicional de rutas da 7000 kilómetros.

CONCLUSIONES

La movilidad sostenible implica en sus cuatro ejes: político, social, económico y social una convergencia que implica pensar en las necesidades actuales a futuro. En el período de Villarán la Reforma del Transporte y el Corredor Azul son ejemplos de una política de movilidad, con sus fallos, pero que significó una política ambiciosa en materia de transporte público. Contar con mucha mayor participación de los actores sociales, no solamente de los transportistas que son actores muy importantes sino también de todos y cada uno de los ciudadanos ver como los podemos movilizar por un mejor transporte porque eso generaba no solo respaldo a la política sino también a la política técnica a la tecnocracia que estaba planteando un sistema

La implementación de un Sistema Integrado de Transporte (SIT) requiere tiempo. En este caso lo que debió hacerse es que si este era el tema principal de gestión de la alcaldesa Villarán se debieron priorizar todos los recursos tanto económicos como humanos y también los técnicos para poder sacar adelante los corredores complementarios en un tiempo político alejado de ruido político como es en el fin de una gestión.

La elección de la coordinación como elemento teórico de estudio se debe a que la multiplicidad de actores con sus posiciones y recursos supone que los esfuerzos para coordinar una política pública de esta magnitud

permiten que los esfuerzos articulados faciliten la resolución de las adversidades en el ciclo político.

La presencia de las cuatro dimensiones de coordinación estudiadas (político, horizontal, vertical y técnico) no supone que para incidir en una política pública se requiera de la presencia simultánea de las cuatro dimensiones. La dimensión más relevante y que inició los esfuerzos de la MML por reordenar el transporte público provinieron internamente, siendo la dimensión política la que permitió sumar esfuerzos entre los partidos políticos. Siendo el tema del transporte público un elemento de pugna en las relaciones de planificación de la ciudad, los desacuerdos al coordinar entre los involucrados ocurrieron más por temas técnicos que por los recursos ideológicos que tenían los actores.

Estos recursos sustantivos, que determinan el poder que posee cada actor a la hora de negociar sean estos políticos, económicos, administrativos e ideológicos; fueron los que diferenciaron como en las relaciones de coordinación, los actores materializaban sus intereses. Para la MML asegurar estos recursos fortalecería su capacidad de negociar, disminuir temores al implementar lo propuesto y evitar mayor número de opositores. Siendo los recursos políticos, como el apoyo de los grupos de interés (en este caso los transportistas) un aspecto clave para fortalecer la implementación de medidas propuestas y disminuir la poca disposición para coordinar de los opositores que pueda ocasionar un panorama adverso para establecer estas relaciones.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABBOT, Andrew
1992 "What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis"
En: RAGIN, Charles C. y Howard S. BECKER. *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge: University Press.
- AGENCIA DE EVALUACION Y CALIDAD.
2010 *Fundamentos de evaluación de las políticas públicas*. Madrid. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- ALZA, Carlos
2012 *Gestión Públicas: Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- BARBERO, José
2006 "Transporte Urbano". En GIUGALE, Marcelo M; FRETES-CIBILS, Vicente y John L. NEWMAN. *Perú: La oportunidad de un país diferente. Próspero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial, Oficina de Lima, Perú Álvarez Calderón 185, piso 7, San Isidro.
- BARBIERI, N., X. FINA, y J. SUBIRATS,
2012 *Culture and Urban Policies: Dynamics and Effects of Cultural Third Sector Interventions in Barcelona*. En UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA. "Revue Métropoles". 11, pp.2-18.
- BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR
2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIELICH, Claudia
2009 "La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana." Instituto de Estudios Peruanos: Consorcio de Investigación. Económica y Social.
- BUTTOLPH Johnson, Janet y H.T. REYNOLDS
2008 *Political Science Research Methods*. Washington D.C.: CQ Press. Washington D.C.: CQ Press.

CAJA MADRID

- 2010 *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*. Contributor, Caja Madrid Obra Social. Publisher, Caja Madrid, Obra Social.
- CORTÁZAR, Juan Carlos
2002 *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97)*. Instituto de Políticas Sociales.
- DEXTRE, Juan Carlos y Paul AVELLANEDA
2014 *Movilidad en zonas urbanas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- EL COMERCIO
2014 *Todo sobre el Corredor Azul que une las avenidas Tacna–Garcilaso–Arequipa*.
<http://peru21.pe/actualidad/corredor-vial-tacnagarcilasoarequipa-transporte-lima-2193280>
- Primera operación del corredor azul generó demoras y malestar*
http://elcomercio.pe/sociedad/lima/demoras-generaron-molestias-inicio-corredor-azul-noticia-1745656?ref=flujo_tags_538229&ft=nota_68&e=titulo
- Barranco solicitó suspensión de corredor azul por deficiencias*
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/barranco-solicito-suspension-corredor-azul-deficiencias-noticia-1767079>
- 2015 *Reforma del transporte debe continuar para el 54% de limeños*
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/reforma-transporte-continuar-54-limenos-noticia-1791749>
- FIGARI GOLD, E., & RICO, X.
1990 *Lima en crisis: propuestas para la gestión de los servicios urbanos en Lima Metropolitana*. Lima, Perú, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- GASKELL, G. y BAUER, M.
2000 "Towards Public Accountability: beyond Sampling, Reliability and Validity". En: BAUER, M.W. y GASKELL, G. (Ed). *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- GERRING, John.
2004 "What Is a Case Study and What Is it Good For?" *American Political Science Review* 98(2): 341-354. En: AMERICAN POLITICAL

SCIENCE ASSOCIATION. *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2

GLAVE Remy, Marisa

2016 *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima, IEP.
(Documento de Trabajo, 228. Documentos de Política, 14)

GUERRA, Gustavo

2014 *INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA PRESIDENCIA DEL INSTITUTO METROPOLITANO PROTRANSPORTE DE LIMA 2011 – 2014*.

Protansporte.

2016 *El Transporte Público Urbano en Ciudad Capital: ¿Qué hacer con una Reforma Inconclusa?* Universidad Continental.

LICHA, Isabel y Carlos Molina

2006 *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Indes.

LIMA COMO VAMOS

2016 *Encuesta Lima Cómo Vamos: VI Informe de Calidad de Vida*.
<http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2016/01/Encuesta2015.pdf>

LINDBLOM, Charles.

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid.

LOWI, Theodore

1964 *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*. USA, 16(4), pp. 677-715.

MARTÍNEZ, Roberto.

2007 “Desafíos estratégicos de la implementación de programas sociales”. En: Cortázar, J.C. (Ed) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID,.p 63-116 MAZMAMIAN, Daniel A. y Sabatier, Paul A.

MAJONE, Giandomenico.

1989 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

MENDIOLA, Alfredo ; AGUIRRE, Carlos ; AYALA, Edwin ; BARBOZA, Walter; BERNAL, Christian ; PINILLOS, Wenceslao

2014 *Análisis de la propuesta de concesión para el transporte público de Lima: viabilidad financiera de un potencial operador*. – Lima : Universidad ESAN,. – 174 p. – (Serie Gerencia para el Desarrollo ; 37).

MERINO, M. y G. CEJUDO

2010 *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas*. México: FCE, CIDE.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2012 *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012 – 2025*. Lima. Instituto Metropolitano de Planificación.

2012 Ordenanza 1613. POI

2014 (Memoria anual MML 2014).

REPETTO, Fabián

2012 *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales / Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC..*

ROJAS, Romina

2013 *La implementación de la reforma de transporte en Lima: el caso de la coordinación en el plan de reordenamiento de la Av. Abancay*. Lima. PUCP

POOLE, Esteban

2015 *Rectificando las fallas del mercado: los intentos de reorganización del transporte público en lima metropolitana durante la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2015)*

PRESSMAN, J. L. y Wildavsky, A.

1998 Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica. Prefacio a la primera edición, pp. 51-60; y VIII. La implementación como Evolución (Giandomenico Majone y Aaron Wildavski), pp. 263-284.

PROTRANSPORTE

2013 *Memorándum Informativo de la Licitación de los Corredores Complementarios*

2014 *Actualización del Plan de Implementación de los Corredores Complementarios*.

2014 *El Corredor Azul*.

<http://www.PROTRANSPORTE.gob.pe/attachments/article/673/El-Corredor-Azul-TGA.pdf>

SANTIBAÑEZ, Carlos

2013 *Todos para uno: la comunicación y coordinación interorganizacional en la implementación del Aseguramiento Universal de Salud en Pachacútec* PUCP

SNIP

2014 *Proyecto de Inversión Pública: 276008*. MEF.

SUBIRATS, Joan.

1996 *Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común*. En SUBIRATS, Joan y Joaquim BRUGUÉ (coordinadores). *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUÍA

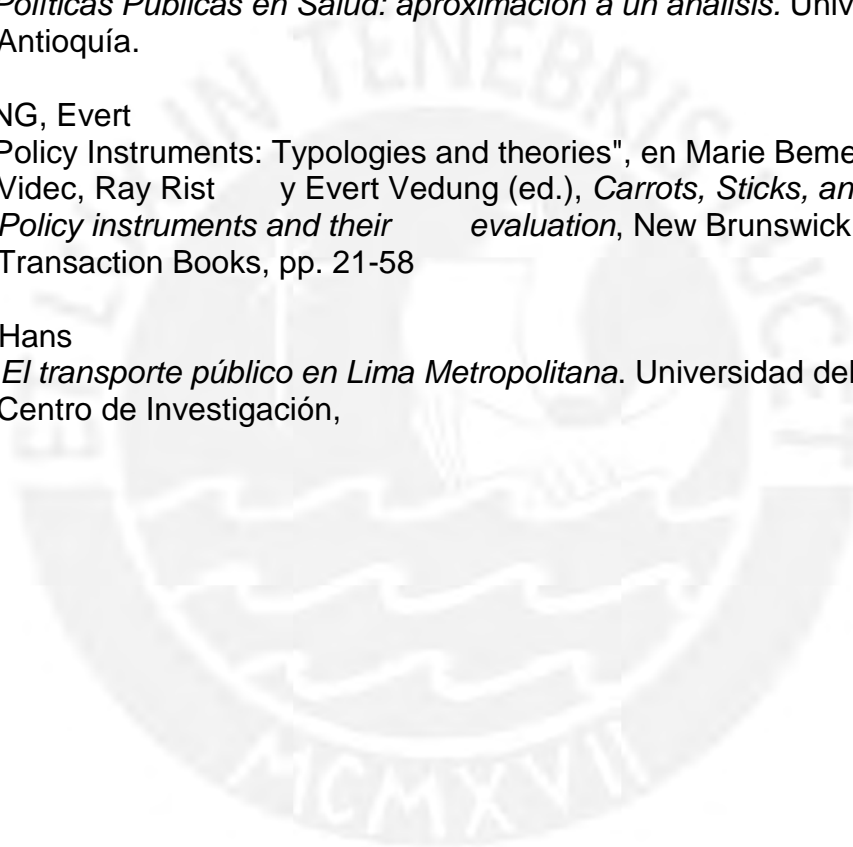
2008 *Políticas Públicas en Salud: aproximación a un análisis*. Universidad de Antioquía.

VEDUNG, Evert

2011 "Policy Instruments: Typologies and theories", en Marie Bemelmans Videc, Ray Rist y Evert Vedung (ed.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 21-58

WITT, Hans

1981 *El transporte público en Lima Metropolitana*. Universidad del Pacífico. Centro de Investigación,



ANEXOS

Anexo 1:

Tipo de actor	Intereses	Posición respecto al problema	Conflictos - Alianzas
Públicos			
MML	Reformar el transporte público mediante un sistema integrado de transporte (SIT)	A favor de la implementación de la Reforma del Transporte.	Conflicto con MPC, MEF
FS	Reordenar el transporte público bajo un principio de movilidad sostenible	A favor y principal impulsor de la implementación de la Reforma del Transporte.	
PPC	Asegurar como oposición que transporte público sea implementado sostenidamente	A favor de la implementación de la Reforma del Transporte. Se pudo haber implementado más corredores	
PROTRANSPORTE	Dirigir el proceso de implementación de la Reforma del Transporte	A favor de la implementación de la Reforma del Transporte. Asumió su papel como brazo ejecutor de la implementación de los Corredores Complementarios	
GTU	Ejecutar el proceso de implementación de la	A favor de la implementación de la Reforma del	

	Reforma del Transporte	Transporte.	
MPC	Mantener su autonomía en la jurisdicción del transporte	En contra de la implementación de la Reforma del Transporte.	
MTC	Mejorar el transporte de la capital, pero enfocando exclusivamente sus esfuerzos en el sistema ferroviario	A favor de la implementación de la Reforma del Transporte, pero su poco apoyo técnico y visibilización de su postura política lo califica como un actor neutral.	Conflicto con MML
MEF	Se tenía que demostrar que el Sistema era autosostenible	A favor de la implementación de la Reforma del Transporte, pero no dio facilidades económicas y retrasó su implementación	Conflicto con MML
Alcaldías	Promover el desarrollo en su jurisdicción	A favor de generar mejor conectividad entre distritos	
Transportistas/Cobradoros /Dueños de rutas/vehículos	Trabajar bajo condiciones alejadas del sistema tradicional de combis y custers	A favor la gran mayoría de los transportistas de Lima. En contra los transportistas del Callao	Alianza/Conflicto con MML

Fuente: Elaboración propia