

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Escenarios y actores en la agenda de la
Reforma del Transporte en la gestión de Susana Villarán

Tesis para optar el **grado académico** de Magíster en
Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas
Públicas **y Gestión Pública**

AUTOR

PALOMA VENERO CRUZ

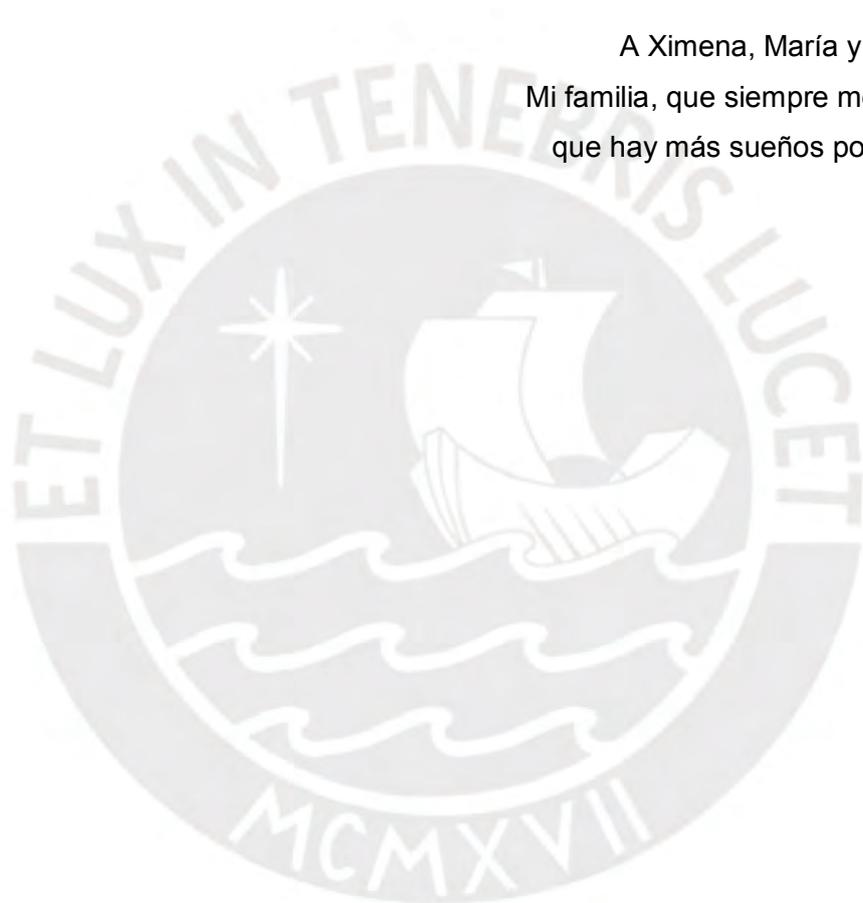
ASESOR

GIACCOMO **LUIS** UGARELLI

DELGADO

JULIO, 2018

A Ximena, María y José Luis.
Mi familia, que siempre me recuerda
que hay más sueños por alcanzar.



RESUMEN

Esta tesis busca responder ¿Cómo se desarrolló el proceso de agendación de la Reforma de Transporte en Lima Metropolitana, durante el gobierno municipal de Susana Villarán (2010-2014)? Y plantea tres objetivos específicos: 1. Describir los factores de la coyuntura. 2. Determinar los actores y su posición. 3. Determinar la relación de la coyuntura y la postura de los actores en el proceso de agendación de la Reforma de Transporte.

El transporte público en Lima es el segundo problema de la ciudad, después de la inseguridad ciudadana, y es un factor determinante para la calidad de vida de los ciudadanos. El debate teórico de la tesis se enfoca en la fase de agendación o *establecimiento del tema en la agenda pública*, del ciclo de las políticas públicas, que expone dinámicas de poder y estrategias de actores privados y públicos. En esta fase se mapean actores y sus interacciones, lo que permite señalar cambios de postura como propuestas en escenarios formales e informales, para plantear una discusión institucional y social.

Se propone un enfoque interdisciplinario entre la ciencia política y las ciencias de la comunicación, mostrando la articulación entre la agenda pública y la agenda mediática. Se analiza cómo el transporte pasó de la agenda política a la agenda gubernamental. Esto permite diferenciar los intereses según sean espacios públicos, mediáticos y/o privados. Se consultó archivo periodístico, material institucional, normativa legal y la experiencia de los actores mediante entrevistas a profundidad.

La investigación concluye que la gestión de Villarán asumió de manera integral el reordenamiento del tránsito y especialmente del transporte público articulándolo al desarrollo de la ciudad y aún sin lograr poner en marcha los 5 corredores complementarios previstos implementó el Corredor Azul, que dejó prueba de que sí funcionaría con planificación y voluntad política articulando con las demás entidades tanto municipales como públicas y los propios ciudadanos. Por eso afirmamos que la Reforma del Transporte sí es una política pública. Esta propuso un acercamiento con los actores directamente involucrados y mediante autoridad política presionó y ejecutó medidas ante la caótica situación del transporte en la capital. Esto se dio a pesar de tener en contra a la prensa, opositores políticos y un sector de transportistas que hicieron de la gestión un periodo con precedentes políticos nunca antes vividos, como la revocatoria.

ÍNDICE

Introducción	6
CAPÍTULO I	
MARCO CONTEXTUAL	
1. LA SITUACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL PERÚ	
1.1. Avances en transporte público en América Latina	11
1.2. El transporte público: necesidad del día a día	15
1.3. Impacto del transporte en Lima Metropolitana	17
1.3.1. Del caos a la reforma del transporte	18
1.3.1.1. Los Problemas	19
1.3.1.2. Medidas propuestas gestiones: Castañeda y Villarán	22
1.3.1.2. Tren eléctrico	24
1.3.1.3. Metropolitano	26
1.3.2. Un nuevo camino: la Reforma del Transporte	28
1.3.2.1. Los Corredores Complementarios	33
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	
2. LA REFORMA DEL TRANSPORTE COMO POLÍTICA PÚBLICA	38
2.1. Políticas públicas: enfoque teórico desde la acción estatal	41
2.1.1. Fase de agendación en el ciclo de las políticas públicas	42
2.2. Análisis del Plan de Gobierno de Susana Villarán	51
2.3. Todos hacemos el transporte público: los actores involucrados.	54
2.3.1. El Estado retoma acción en el Transporte: los actores Públicos	56
2.3.1.1. Capacidad estatal de la Municipalidad Metropolitana de Lima	61
2.3.1.2. Municipalidad del Callao	65
2.3.1.3. El gobierno central y el MTC	67
2.3.1.4. La Policía Nacional	69
2.3.2. La reacción de la costumbre: los actores privados	70
2.3.2.1. Transportistas	70
2.3.2.2. Los medios de comunicación y la opinión pública	75
2.3.2.3. La sociedad civil	77

2.4. Del dicho al hecho: resultados de la Reforma del Transporte	83
--	----

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

3. CONTEXTO Y ACCIÓN: VILLARÁN Y LOS AVANCES PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO	89
3.1. Momentos claves para la Reforma del Transporte	90
3.1.1. La elección municipal 2011	91
3.1.2. Hitos que generaron rechazo	93
3.1.2.1. Los paros	93
3.1.2.2. La revocatoria	95
3.1.2.3. Anuncio de reelección de Villarán	98
3.2. Politizando la reforma:	98
3.2.1. Presentación del "Informe de Lima"	98
3.2.2. Castañeda Lossio: durante y después	100
3.3 Reflexiones finales: el problema del transporte: al timón o bajo las ruedas	101
Conclusiones	106
Bibliografía	110
Lista de tablas y gráficos	121
Anexos	122

Introducción

Después de veinte años el Estado propone retomar la acción pública en el transporte urbano. Esto lo hace el ex alcalde de Lima Luis Castañeda Lossio (2002-2010 y 2014-2018), basándose en la idea de su predecesor Alberto Andrade (1994-2002), con los buses segregados. Es así que, a mediados del 2010 se pone en marcha el Metropolitano. En ese momento, el gobierno central también se involucra pues Alan García (2006-2011) retoma el proyecto de su primer gobierno el “tren eléctrico”, conocido hoy como el Metro de Lima -Línea1. En las siguientes gestiones estatales continúan estas acciones, en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se dan las concesiones de las Líneas 2 y 3. El 2014, durante la gestión municipal de Susana Villarán se proponen cambios más amplios como articular los proyectos antes mencionados y se anuncia una Reforma del Transporte público urbano de Lima.

La exalcaldesa realizó modificaciones y amplió la implementación del Metropolitano, la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) hizo innovaciones en el ordenamiento del tránsito de la ciudad, como en las avenidas Abancay y Javier Prado. Así concluye su gestión, poniendo en marcha uno de los seis Corredores Complementarios, el Corredor Azul, que recorre las avenidas Tacna, Garcilaso y Arequipa (ver figura 04, pág. 51). Sin embargo, queda la pregunta si con todas estas acciones se logró una Reforma del Transporte y si se articularon estas medidas como una política pública para el sector a largo plazo en Lima.

Esta tesis busca dar a conocer el proceso de agendación del transporte público en la capital del país, porque es el segundo problema que más afecta a la ciudadanía después de inseguridad ciudadana¹. Esto a través de estudiar el contexto y los procesos que se dieron para poder implementar la Reforma del Transporte tomando en cuenta las opiniones de los actores involucrados, pues son ellos quienes participan del proceso de diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas al transporte. La importancia radica en que el transporte público es un factor determinante para la calidad de vida de los limeños, como se explica en los capítulos dedicados a analizar la problemática actual de dicho fenómeno.

¹Informe de Percepción sobre la calidad de vida en Lima y Callao de la encuesta 2017 de Lima Cómo Vamos publicada en marzo 2018

El proceso de agendación, que es la decisión de tomar en cuenta una problemática e insertarla, con posibles soluciones, en la agenda gubernamental. Tiene como base el mapeo de actores. Así conocer por qué los actores forman o no parte de la propuesta de la reforma, es crucial para la política pública, pero también para entender la proyección de la ciudad. Se analiza la transición de la gestión de Castañeda a la gestión de Villarán, donde se concibió la Reforma del Transporte como una propuesta de política pública integral con el objetivo de transformar el caótico transporte de la ciudad.

Hay diferentes intereses y posiciones sobre el tema, ya sean estos públicos o privados. El establecimiento del tema en la agenda pública y gubernamental muestra las relaciones de poder presentes entre los distintos actores. El proceso de agendación resulta importante, porque son muchos los actores involucrados en el tema del transporte. Este permite conocer las estrategias, que cada uno de ellos usará para que el tema sea parte de la agenda pública, y se tomen decisiones a nivel estatal desde su propia perspectiva. Además, la inclusión del tema en la agenda gubernamental es el tercer paso de los siete que constituyen el ciclo de una política pública, según lo explica Subirats (2012:44).

En la investigación se da un enfoque interdisciplinario entre la ciencia política y las ciencias de la comunicación. Así se muestra, la articulación entre la agenda pública y la agenda mediática tan relevante hoy en día para los ciudadanos y para la propia agenda pública. Se busca analizar cómo el tema del transporte pasó de la agenda política a la agenda gubernamental, pues ya se mencionaba en el Plan de Gobierno de Villarán para la Municipalidad de Lima. La agenda mediática se analiza en la cobertura de los medios, sobre las acciones de la gestión. Esto permite diferenciar los intereses de los actores en los espacios público, mediático y privado.

Esta investigación usa un enfoque analítico de carácter cualitativo, debido a que es imperativo conocer el proceso de agendación, donde se desarrollan las interacciones y las estrategias entre los actores, mostrando los cambios de postura a lo largo del proceso, así como las propuestas en escenarios formales e informales para llevar el tema a una discusión institucional y social. Esta información fue recogida a través del análisis de archivo periodístico, material institucional, normativa legal y experiencia de los actores, mediante la aplicación de entrevistas a profundidad.

Se buscó la opinión de los funcionarios de la municipalidad y otras entidades relacionadas al sector que formaron parte de la denominada Reforma del Transporte, los transportistas que llegaron a formar los consorcios del Corredor Azul y otros dirigentes de transporte que no se sumaron a la reforma. Asimismo, se ha recurrido a una exhaustiva revisión bibliográfica, a fin de contar con la información necesaria para poner los aportes de los entrevistados en un contexto más claro, como son datos históricos sobre el desarrollo del transporte urbano, algunas estadísticas sobre el crecimiento de la población limeña, la configuración de la ciudad, los problemas y gastos derivados de los problemas del transporte.

Asimismo, se toman elementos de la coyuntura como el cambio de gobierno municipal, el proceso de revocatoria y el inicio de la implementación del Corredor Azul, como hitos que afectaron las decisiones políticas en relación al transporte. Analizar estos momentos, permite señalar el contexto en el cual el sector público volvió a reconocer al transporte como problema público, ya que es una necesidad básica, que se dejó de lado desde antes del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000).

Las razones para la elección de este tema de investigación son varias: el ciclo de las políticas públicas es un tema “nuevo” en el Perú y hay muchos aspectos que faltan investigar. Cada una de las fases del ciclo de políticas públicas permite conocer mejor los problemas públicos, en este caso la agendación muestra a los actores involucrados y sus estrategias. La dinámica que se establece entre los actores y sobre todo entre el sector privado y público permite una mejor comprensión de las decisiones en el Estado peruano. Por eso, se busca resaltar la importancia de la agendación, que no ha sido tan estudiada como las fases de implementación y evaluación. También es una investigación relevante porque plantea aterrizar la teoría de la fase de la agendación, en un caso concreto y reciente como es la Reforma de Transporte en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y nos permite adelantar propuestas para otras ciudades del país, pues este problema ya se ve en Arequipa, Trujillo y Cusco, debido a que están creciendo sin planificación al igual que la capital.

Así, se ha planteado la siguiente pregunta principal: ¿Cómo se desarrolló el proceso de agendación de la Reforma de Transporte en Lima Metropolitana, durante el gobierno municipal de Susana Villarán (2010-2014) ?, Esta pregunta se puede responder a través de los siguientes objetivos específicos:

1. Describir los factores de la coyuntura que permitieron el proceso de agendación de la Reforma de Transporte.
2. Determinar los actores y su posición en el proceso de agendación de la Reforma de Transporte.
3. Determinar la relación de la coyuntura y la postura de los actores en el proceso de agendación de la Reforma de Transporte.

El primer objetivo específico se responde mediante el breve análisis de la situación del transporte en Lima, desde 1960 hasta hoy. Además, esta tesis incluye la revisión de la normativa previa y posterior al 2011 que cambió para la implementación de la Reforma del Transporte. Esto nos permite identificar los vacíos legales y coyunturales, los cruces en las funciones de los actores y su capacidad de impulso de la reforma.

Para responder el segundo objetivo específico, se empleó como base el método que proponen Subirats, Knoepfle, Laurrue y Varone en el libro *Análisis y gestión de políticas públicas* (2012:44). De las siete etapas del ciclo de las políticas públicas, esta tesis se concentra en la tercera fase.

1. (Re) surgimiento del problema.
2. Percepción de los problemas privados y públicos.
3. Inclusión en la agenda gubernamental.
4. Formulación de alternativas.
5. Decisión y adopción de un programa legislativo.
6. Implementación de los planes de acción.
7. Evaluación de los efectos de la política pública.

La inclusión en la agenda gubernamental, o proceso de agendación, busca que un problema se tome en cuenta por los actores decisivos del sector, entre las múltiples demandas de la sociedad. Podría decirse que es un filtro, para hacer la formulación de la política pública. Así se identificaron las estrategias y funciones de todos los actores públicos en el sector de transporte urbano en nuestra capital, así como de los actores privados y de la sociedad civil que estuvieron involucrados en la Reforma del Transporte.

El tercer objetivo específico, se responde articulando los dos objetivos anteriores. Para entender el impacto de los factores de coyuntura y las decisiones que llevan a la implementación del Corredor Azul. Se desarrolló una revisión de la cobertura de la prensa limeña de las medidas impuestas en la Reforma del Transporte en la gestión de

Susana Villarán, destacando así la percepción de la prensa, identificando qué hechos resaltan y la crítica que recibieron. Con esa información se hace un balance de los momentos clave de la gestión de Villarán y de su propuesta para la Reforma del Transporte evaluando el impacto de lo político en lo técnico, a través de lo mediático.



CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL

1. LA SITUACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL PERÚ

Perú es uno de los países latinoamericanos que aún tiene graves deficiencias en el transporte público, y esto se debe a que no ha sido parte de las políticas públicas del Estado en los últimos veinte años, como bien explica Pablo Vega Centeno, experto en transporte.

“...luego de veinte años de ausencia absoluta de políticas y gestión pública en el transporte, tanto la municipalidad provincial como el gobierno nacional, se han abocado a desarrollar sistemas de transporte innovadores para la capital. Por una parte, la Municipalidad inauguró en julio del 2010 el primer tramo del corredor segregado de buses bautizado como Metropolitano, mientras que este año (2012) ha iniciado sus operaciones la primera línea del Tren Eléctrico o Metro de Lima.” (2012:16)

A pesar de los años transcurridos, Hadoy, (1970:138) tiene razón sobre la estructura de movilidad en Lima, que indica: la forma cómo la ciudad y el país se han organizado a lo largo de su desarrollo “refleja también la existencia de economías precarias, dependientes, de una escasa dinámica y de desarrollo regionalmente desequilibrado y sin planificar”, Esto provoca una distribución desequilibrada de los espacios de trabajo y de vivienda, lo cual empuja a los ciudadanos a tener que desplazarse grandes distancias para poder desarrollar sus actividades.

1.1. Avances en transporte público en América Latina

El transporte es una necesidad de todas las sociedades y busca mejorar la calidad y reducir el tiempo de movilidad. Así, como señala Vásquez hay una gran diferencia entre otras ciudades latinoamericanas y Lima, sobre todo por la falta de articulación entre el transporte y los espacios públicos, queda mucho por resolver.

(...) evidencia primero decisiones planificadas y presupuestos previstos, no solo para el sistema vehicular sino también para el mejoramiento de la calidad de vida y del espacio público, donde la movilidad peatonal y el transporte se integran compartiendo el mismo espacio y paisaje urbano; donde el espacio es único, no

está particionado. Los efectos no solo fueron una mejora de la movilidad de acceso y paso, sino también espacios que propician el uso y el dinamismo urbano, como parte de iniciativas planificadas de desarrollo. (Vásquez, 2012:35)

Se debe recordar que, en los años 60, Lima era un referente del tránsito de la región y pionera en Latinoamérica en sistemas de buses segregados. La experiencia luego fue copiada e implementada en Curitiba (Brasil) y mejorada en Bogotá (Colombia). Mucho tiempo después, en 2007, la idea completa y optimizada volvería al país para ejecutar el Metropolitano. Este periodo de desinterés se debe a la priorización de la infraestructura vial para los autos privados, utilizados por un menor segmento de la población que vivía en el casco urbano de la ciudad, ignorando a quienes vivían en las nuevas barriadas, establecidas en zonas que hoy son nuevas zonas urbanas, como Lima Norte y Lima Este.

Así, el primer sistema BRT (Bus Rapid Transit, por sus siglas en inglés), se desarrolló en Curitiba y entró en servicio en 1974, seguido por el Trolebus de Quito, construido en 1994. Posteriormente, en 1998, se construyó el Transmilenio, el sistema BRT más grande del mundo ubicado en Bogotá². El uso e implementación de este sistema se ha extendido en varios países de la región y del mundo siendo una de las alternativas del sistema público de transporte.

Tabla 01: Cronología de iniciativas de transporte público masivo en Latinoamérica

	Proyecto y ciudad	Encargado	Partido político
Desde 1994	Trolebús (Quito)	Jamil Mahuad	Democracia Popular
Alrededor de 1970	Trolleys (Bogotá)	Virgilio Barco Vargas	Partido Liberal
Aprobado 1968	Red Integrada (Curitiba)	Ivo Arzua	Partido Demócrata Cristiano
Años 60	Empresa de Transportes Colectivos (Santiago de Chile)	Manuel Fernández Díaz	Partido Demócrata Cristiano
	Administradora Paramunicipal de Transporte de Lima	Luis Bedoya Reyes	Partido Democrático Cristiano Partido Popular Cristiano

² En Bogotá coexisten el transporte público, constituido por buses y busetas, y el sistema de transporte público masivo que es el Transmilenio. Desde el 2000, miles de ciudadanos se benefician con el medio transporte público más grande y organizado de Colombia.

El cuadro anterior muestra que, si bien Perú fue pionero en el desarrollo de estas medidas de transporte público, estas no se mantuvieron en el tiempo, como se hizo en otras capitales de la región y en desfase en el tiempo ha colocado a Lima en una posición desventajosa en comparación con otras capitales sobre el manejo e innovación en transporte.

Se puede ver que la propuesta inicial de Lima, por medio de la cual la municipalidad asumía la responsabilidad de dotar a la ciudad de un sistema de transporte masivo y organizado, se imitó rápidamente en países cercanos, como Chile, Brasil y Colombia.

Uno de los cambios más notorios en las ciudades latinoamericanas durante la mitad de siglo anterior fue la gran cantidad de migraciones del campo a la ciudad. Este tipo de migraciones, tienen consecuencias semejantes: el crecimiento desordenado de las ciudades capitales, por el cambio de modelo económico, a raíz del incremento considerable de la población. Así, gran cantidad de personas migró de los campos a las ciudades, saturando la oferta de habitación y transporte de las ciudades, según explica Matos Mar:

Hasta la década de 1950, el crecimiento urbano de Lima se desarrolló principalmente siguiendo los patrones y normas oficiales, orientándose de acuerdo a las previsiones técnicas existentes dentro de los marcos oficiales de los planes de expansión municipal. Las migraciones masivas tropezaron, desde sus inicios, con la rigidez impuesta por un régimen urbano concebido como reducto de la vida criolla, y nunca pensado como hábitat para poblaciones provincianas. El encuentro de la poderosa corriente migratoria. (Matos Mar, 1986:76)

Debido a los procesos migratorios del siglo anterior, los conos de la ciudad se convirtieron en zonas de vivienda, desde los cuales la gente se desplazaba hacia sus centros de trabajo. Esa era la realidad de los años 80, en los cuales la mitad de la población de la ciudad, se concentraba en lo que llamamos Lima centro y Lima moderna. Para 2007, menos de la cuarta parte de la población limeña seguía viviendo en dichas zonas (Torres, 2010: 105,163-164).

Paralelamente, llegaron al poder gobiernos que consideraron que dotar a la población de un transporte efectivo y subsidiado, al menos parcialmente, por el Estado era una

obligación y un objetivo. Por esto se crearon diferentes empresas estatales de transporte. El cambio se dio a nivel latinoamericano, de forma paulatina, y es interesante observar algunas características comunes compartidas por los alcaldes en el poder en el momento de dichos cambios. Se puede ver que de los cinco alcaldes bajo cuyo gobierno sus ciudades adaptaron un modelo de transporte público masivo regulado por las autoridades locales, cuatro provenían de partidos y grupos políticos semejantes.

Un último elemento en común entre las ciudades que adoptaron políticas de transporte semejantes, fue la falla de los sistemas “no estatales” de transporte. Al poner en manos de consorcios privados un servicio público, sobre todo sin la vigilancia necesaria para asegurar el cumplimiento de determinadas normas, se les dio carta libre a los transportistas. Fue así que se presentaban tarifas exageradas, rutas incompletas o abandonadas y una bajísima calidad y seguridad en el servicio.

Según datos proporcionados por CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Bolivia tiene un mejor índice de habitantes por vehículo, mientras que en Perú, hay 19 habitantes por vehículo, ellos tienen 11 (Morillas, 2014:16-17). Esto provoca una mayor necesidad de ofrecer servicios de transporte público, en la cantidad y con la calidad suficiente para satisfacer las necesidades de desplazamiento de la población.

Con este diagnóstico, en la actualidad Lima es la única capital de Latinoamérica que no ha logrado tener un sistema articulado y eficiente de transporte público, pues el Metropolitano y el Tren Eléctrico cubren solamente el 8% de la demanda de viajes en transporte público de la ciudad (Venero, 2014:86). Esto debido a las medidas dispuestas en la década del 90, cuando se desreguló la fiscalización y participación del Estado.

1.2. El transporte público: necesidad del día a día

El transporte, es uno de los grandes problemas a nivel nacional por el tamaño del parque automotor³, la antigüedad de los vehículos en circulación y los accidentes de tránsito, como se detalla más adelante.

También se cambió la legislación para el servicio de transporte público en el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990 - 1995) que se aplicó a nivel nacional, por lo que otra arista del problema, y de las más complejas, es la informalidad en las empresas de transporte público generando un pésimo funcionamiento.

El problema muestra sus peores consecuencias en Lima, pero ya es un tema que llega a las ciudades grandes del país. Justamente por el incremento de la población en ciudades como Cusco, Arequipa, Piura y Chiclayo, con gran expansión urbana, experimentando congestión vehicular, como producto del crecimiento del parque automotor y la mala planificación urbana. Arequipa espera desde 2001 una reforma de transporte (Correo, 2016).

El transporte de hoy en Lima se da a partir de los años 90 con las medidas de apertura de la economía durante el gobierno de Fujimori, con lo cual estableció la liberalización del transporte público. Desde de la promulgación del Decreto Legislativo 651 -1991, del cual sólo quedan vigentes los artículos 1 y 2, que hacen referencia a la libertad de tarifas y libre acceso a rutas por parte de los operadores privados. Eso generó la libre competencia en el transporte terrestre público urbano e interprovincial y es la situación actual con mucha informalidad e inseguridad vial.

Luego de veinte años, el Estado, especialmente la Municipalidad de Lima, vuelve a participar proponiendo nuevas alternativas, nuevas regulaciones y un boceto de reforma al sistema de transporte público. Este cambio posibilitó las importaciones de vehículos usados, el libre acceso a las rutas urbanas e interurbanas y que cualquier persona pudiese brindar el servicio de transporte público, en todo tipo de vehículo que no sea de dos ruedas. El enfoque de gestión era la mínima regulación y la libre competencia en el mercado. (Venero, 2014: 63-65).

³ Lima y el Callao concentran el 66% del número de autos existentes en el país, seguido de La Libertad y Arequipa. Artículo *Aumento continuo del parque automotor, un problema que urge solucionar*. (Posada, 2018)

Lo anterior, se establece en el Decreto Ley N°25789, promulgado en el año 1992, y derogado por el Artículo N°1 de la Ley N°29477, diecisiete años después, por lo cual el parque automotor de la ciudad presentó un crecimiento exponencial, sobre todo con vehículos usados que se mantuvieron en circulación, generando contaminación ambiental y problemas en el servicio por la falta de mantenimiento, debido a la antigüedad de las unidades.

“Una decisión que se impuso no solo por el triunfo de la rueda ideológica neoliberal o por las dificultades del erario público, sino, también, por la mala administración y la muy baja calidad del transporte durante las décadas anteriores” (Martuccelli, 2015:186).

Todas estas características, dieron origen a la gran cantidad de pequeñas empresas que se encargan de las diversas líneas, prefiriendo el uso de unidades menores de transporte en lugar de buses de mayor capacidad.

Lima, y el Perú en general, no tuvo una política o plan de transporte dentro del desarrollo de las ciudades, por lo que tampoco se planeó el crecimiento actual⁴. En la capital, recién en 1967, se consideró necesario modificar el sistema de transporte y se planteó hacer un metro. Sin embargo, a mediados de los 80 se quiso desarrollar esta idea desde el gobierno central con la construcción del “tren eléctrico”. A fines de los 80, el parque automotor era insuficiente para cubrir las necesidades de la población, al mismo tiempo que el Estado no contaba con los recursos humanos o el presupuesto necesarios para resolver el problema del transporte público en una ciudad en crecimiento.⁵

A partir de la década de los noventa, el objetivo político era resolver el apremiante desempleo provocado por la aplicación salvaje de una política económica neoliberal, se pensó que aplicando una política reguladora de flexibilización en las condiciones de acceso en las actividades del transporte terrestre, se lograría generar un colchón social para amortiguar el desempleo; todo eso, en beneficio

⁴ El último Plan que tuvo Lima se inició en los años 80, en las épocas de Eduardo Orrego y Alfonso Barrantes, es decir, cuando la ciudad era otra. Este dato lo menciona Susana Villarán en su primer discurso, Informe de Lima, marzo 2011.

⁵ Para 1986 la informalidad creció, el 91% del transporte era informal y abarcaba el 95% del parque automotor. El transporte formal masivo era solo el 9%, ENATRU solo atendía el 4% de la demanda y las cooperativas obreras y Transportes Lima Metropolitana Empresa de Propiedad Social (TLMEPS) el otro 5% formal y el resto era cubierto por empresas informales. Estas no tenían que cumplir las normas del Estado que cada vez eran más estrictas y terminaron por hacer quebrar a todas las empresas formales. (Venero, 2014:63)

de la política económica sin medir las consecuencias funestas que se obtendrían en el transporte terrestre de pasajeros.(Flores, 2009:3)

En 1999, mediante el Acuerdo de Concejo Municipal N°05-99 del 22 de Enero, el problema del tránsito llegó a ser declarado en emergencia, debido al desorden generado en las rutas, la informalidad del servicio de transporte público y la falta de capacidad reguladora del Estado decidiendo constituir un sistema integrado y rápido de transporte público urbano como eje articulador del desarrollo social y económico (BID, 2003:4).

En ese momento, el parque automotor de Lima Metropolitana se duplicó a 776 mil 820 unidades, pero redujo sus viajes en transporte público en 9% aunque hubo incremento de los vehículos dedicados a este servicio de 10 500 a 47 000, reduciendo el volumen de pasajeros por unidad. Se aumentaron también los viajes en colectivo de 150 a 411. Además, hubo una expansión del servicio de taxis de 10.000 a 191.000 automóviles y 45.000 moto taxis. Así se constituyó en conjunto un sistema caótico de movilidad, con un alto nivel de variada sobreoferta. (Venero, 2014:64)

Es necesario recordar que cada año ingresan más de 200,000 vehículos nuevos y la tendencia al crecimiento continúa. (Morillas, 2014:16)⁶. No se puede esperar tener una adecuada circulación cuando los espacios están copados al límite. Se podría decir que las medidas, en relación al transporte, que toma Fujimori al inicio de su gobierno fueron necesarias para sacar al país de la crisis financiera en la que se encontraba, pero el gran error fue mantener esta amplia libertad y muy poca regulación por más de 20 años. Esto ha tenido consecuencias negativas para el sistema y también para el comportamiento de los usuarios. Esas son desventajas que hoy podemos identificar claramente.

1.3. Impacto del transporte en Lima Metropolitana

Como explican Figueroa (2005:44), Muñoz y otros (2013:3-8) las consecuencias que trajo la desregulación fueron: un servicio de transporte deficiente, tránsito caótico, tiempos de viaje elevados, alto número de accidentes, aumento de contaminación ambiental, mayor número de operadores de transporte, crecimiento de la informalidad,

⁶ Ver gráfica comparativa por años desde 2011 al 2016 en los anexos. Según Posada, desde el año 2011 se observó un marcado descenso de importación de vehículos usados. Posada (2018)

que trae en conjunto lo que hoy se conoce como la “cultura combi”, representada por el poco respeto de las normas de tránsito y un comportamiento violento generado por la disputa de pasajeros.

Las cifras de Lima Metropolitana que influyen en la dinámica del transporte son las siguientes: cuenta con más de 8 millones de habitantes, lo cual representa más de la tercera parte del total nacional, lo cual la convierte en la quinta ciudad más poblada de América Latina y una de las 29 metrópolis más pobladas del mundo. (FONAM, 2010: 1)

Actualmente, en esta ciudad se concentra alrededor del 65% del total del parque vehicular nacional, y entre el 2004 y el 2012 el parque automotor capitalino creció más del 60% (Aviactran, 2014:5). Las empresas prestan el servicio de transporte público son más de 450 en 600 rutas en Lima y Callao, las cuales son recorridas por más de 35 mil combis y cústeres (Melo, 2010:77 y Vega Centeno, 2012:19).

Los datos anteriores nos ayudan a poner en contexto lo complejo de la situación del transporte en la ciudad, debido a la interacción entre la necesidad de desplazamiento y la oferta de opciones accesibles.

1.3.1 Del caos a la Reforma del Transporte

El transporte es en nuestra ciudad un problema latente, que crece junto a la demografía. Al tratarse de la necesidad de movilidad se conecta a su vez con otros problemas como la inseguridad, la contaminación, el acoso sexual y tiene un impacto importante en el gasto familiar.

La población tiene en la actualidad una pésima percepción sobre las actividades del transporte terrestre de pasajeros, las empresas de transporte se consideran un mal necesario, la alta siniestralidad se ha mantenido hasta la fecha, sin que las campañas estatales a favor de la seguridad vial rindan resultados visibles (Flores, 2009:7).

El masivo desplazamiento genera alta congestión vial, por lo que se puede afirmar que existe una relación directa entre los problemas de transporte de la ciudad y la forma cómo se han distribuido y ubicado sus principales actividades económicas (Yachiyo, 2005; citado por Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 298,299).

No se trata de cambiar la forma cómo la ciudad se ha ido organizando a sí misma, pero se puede trabajar sobre la forma cómo la oferta de transporte público puede ayudar a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La forma cómo se ha organizado la estructura económica de la ciudad de Lima, colocando los centros de trabajo en zonas centrales, alejadas de las zonas donde habita la mayor parte de la población, modifica la forma cómo las familias manejan sus canastas económicas, observándose que las familias con menores recursos utilizan 42.7% de sus ingresos para transportarse, mientras que los sectores con mayores ingresos invierten menos del 10 por ciento de su presupuesto en el mismo servicio. (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 302)

Según el Observatorio “Lima Cómo Vamos”, el principal modo de viaje para ir a estudiar o trabajar fuera de casa en Lima y Callao se distribuye de la siguiente manera: en el transporte individual es el auto propio el de mayor uso con 9.4% y en el transporte colectivo está el transporte público con 73.3% y los sistemas apoyados por el Estado llega solo al 9.6%*. (LCV, 2017:10)

Tabla 02: ¿Cómo se moviliza principalmente en Lima Metropolitana?

Principal modo de viaje	Uso
Transporte individual	25.6%
Bicicleta	0.3%
Caminando	8.7%
Auto propio	9.4%
Moto taxi	4.2%
Taxi	2%
Motocicleta propia	1%
Transporte colectivo	73.3%
Combi o cúster	27.9%
Bus	32.5%
Metropolitano*	4.9%
Colectivo	3.3%
Metro de Lima*	3.1%
Corredores Complementarios*	1.6%

Fuente: Séptimo Informe de percepción sobre calidad de Vida LCV 2016. ⁷

⁷ El total de esta tabla no suma cien por ciento, este es un error de la tabla original de LCV.

Sin embargo, como menciona Flores (2009), los cambios por los que atravesó el sistema informal de transporte de pasajeros no se originaron en el cambio económico de los años noventa, pero sí sucedió fue que el problema se hizo crónico debido a la falta de fiscalización. Se puede decir que la estrategia tácita consistió en no establecer parámetros, esperando que el sistema se autorregule. Esto se acompañaba con lo irónico que sería ver al Estado exigiendo estándares mínimos en la calidad de las unidades de transporte, cuando fue el mismo Estado quien permitió la importación de vehículos de segunda mano (Flores, 2009: 36).

1.3.1.1. Los Problemas

Las medidas del gobierno de Fujimori, que han durado hasta hace muy poco, han influido en el comportamiento de la ciudadanía que afecta directamente la eficiencia del al sistema de transporte público y privado.

(...) altos niveles de congestión, desperdicio de horas-hombre y pérdidas económicas que representan el 1.5 por ciento del PBI, es decir, más de US\$ 800 millones (...) el tiempo promedio de los viajes en bus es de 44.7 minutos (...) hay quienes requieren de 3.5 a 4 horas diarias para trasladarse por la ciudad utilizando el sistema de transporte colectivo (...) representa 44 días de su vida cada año, o siete años de su vida. (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 304,305)

Entre los problemas se pueden destacar: el sistema desordenado de combis, los altos índices de accidentes de tránsito, el tiempo que se invierte y pierde en desplazarse⁸ y la contaminación que genera (IOP, 2010; Malo,2010; Bielich,2010:14 y Protzel, 2011:190,195).

Es así que según Protzel (2011:190), después de la inseguridad ciudadana el tráfico vehicular ocupa el segundo lugar entre lo que más desagrada de la capital peruana, se le asigna a la problemática del transporte una especial importancia. Esta percepción es del 36% en los niveles socioeconómicos altos y poco menos de la mitad en los niveles D y E. El problema no solo afecta a la ciudadanía en su rutina diaria, sino que puede

⁸ El ciudadano promedio pierde diariamente entre 1 hora con 30 minutos y 1 hora con 50 minutos atrapado en las pistas. Dato de la Noticia del diario Perú21 (2018) ¡De terror! Un limeño pierde 20 días al año atrapado en el tráfico [VIDEO]

incitar a la adquisición de un auto propio, como sucede en la actualidad, lo que a su vez incrementa la congestión vehicular.

Lo anterior tiene un impacto inevitable sobre la economía de los ciudadanos y de la ciudad, el mismo que puede entenderse mediante la siguiente tabla:

Tabla 03: Costos de las externalidades del transporte

Contaminación	Costo anual: 480 mil millones de soles. Fuente: Observatorio de la Movilidad Urbana CAF-2009. Dos tercios de la contaminación aérea generada por el excesivo parque automotor del transporte público.
Congestión	Costo anual: 1 000 millones de soles. Velocidad de viaje promedio: 16.8 km/h Fuente: Plan Maestro de Transporte Urbano para el área de Lima y Callao – JICA 2004
Accidentes de tránsito fatales	590 muertos durante el 2010, la mayoría de los casos se concentran en la Panamericana Norte, la Av. Túpac Amaru y la Carretera Central. 50,000 de los 80,000 accidentes que ocurren a nivel nacional se registran en Lima.
Superposición de rutas	4 mil millones de soles al año por exceso de superposición de rutas. Longitud promedio de rutas: 70,24 Km (ida y vuelta) Longitud total de todas las rutas de Lima: 39.403 Km 1.103.000 km (rutas se superponen 28 veces – promedio). Caos y exceso de flota de buses con muchas unidades viejas y pequeñas.

Elaboración propia. Fuente MML

-Accidentes

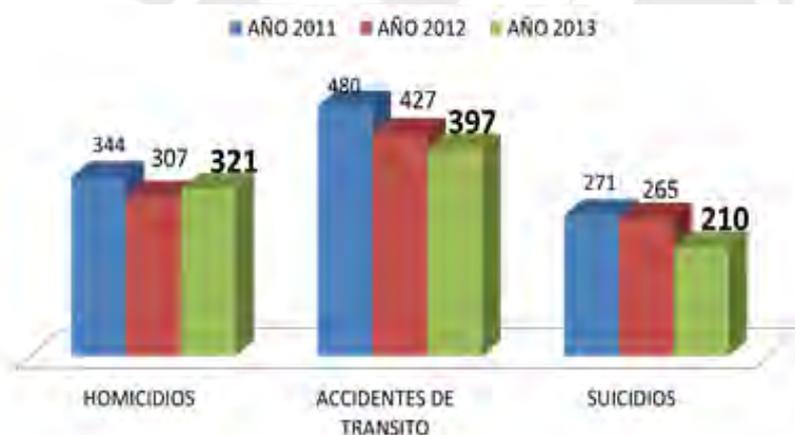
Entre el 2000 y 2014, según el sociólogo Jorge Yeshayahu González-Lara, se han registrado aproximadamente 700,000 accidentes, principalmente por negligencia e imprudencia de los conductores. Un reciente reportaje del Ministerio de Salud informa que alrededor de 117,900 personas quedaron incapacitados de por vida por accidentes de tránsito solo en los últimos cuatro años. El costo de los accidentes representa el

0.17% del Producto Bruto Interno (PBI) es decir alrededor de 2 mil millones de dólares anuales (Morillas, 2014:16).

No se trata sólo del creciente costo económico que los accidentes generan, sino de la cantidad de personas que ven sus vidas afectadas debido a un accidente de tránsito que pudo haberse evitado con la adecuada implementación de políticas necesarias para mejorar la calidad de vida de transeúntes y pasajeros de las ciudades del país. El poco respeto de las normas de tránsito y la alta incidencia de accidentes, en los que los peatones son los más vulnerables, representa el 78% de las muertes violentas de la ciudad capital (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 289).

Una vez más, se puede evidenciar el alto impacto que un sistema de transporte público desorganizado tiene en la vida diaria de los ciudadanos, haciéndolos más vulnerables a situaciones de riesgo para su salud, integridad física y calidad de vida.

Figura 01: Evolución de las causas de muerte violenta en Lima



Fuente: Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público. En Guerra García (2014)

1.3.1.2. Medidas propuestas en las gestiones de Castañeda y Villarán

Las medidas previstas, a partir de la declaración de emergencia de la capital en los noventa, se han venido desarrollando con lentitud y retraso porque el sector informal de transporte público no está convencido de las ventajas del cambio. Los transportistas tienen un poder económico y social que ejerce presión, se han recogido testimonios que muestran el respaldo de estos a distintos candidatos y sus propuestas diversas, tanto en Lima como el Callao.

Como respuesta, se observa recientemente un enorme esfuerzo de los actores públicos por tratar de volver a regularizar el sector transporte, preocupados también por los empleados sin derechos. Lo anterior sin tener en cuenta los costos de atención en salud por la cantidad de accidentes, la pérdida de productividad en horas-hombre por el tiempo que se pierde en el desplazamiento. Sobre ello, el World Resource Institute menciona que la clave para mitigar los problemas que se generan en torno al servicio de transporte público es el desarrollo de políticas sostenibles (WRI, 2010: 3; Pardo 2009: 27)

Así, se observa que los precios de las tarifas se mantienen bajos, porque los transportistas tienden a disminuir la calidad de sus unidades y a detenerse más tiempo a la espera de pasajeros, lo cual aumenta la duración de los viajes (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 303). Esto se debe a que los choferes buscan que su actividad económica sea lo más rentable posible, convirtiendo a cada pasajero en el valor de un pasaje.

Hoy, 2018, los principales servicios de transporte público estatal son el Tren Eléctrico y el Metropolitano que transportan a 600,000 y 450,000 pasajeros por día, respectivamente. Al final del 2014, con la optimización del Metropolitano, la operación de los 8 trenes nuevos y la culminación de la fase 2 del Tren, estos dos sistemas pasaron de 650,000 pasajeros diarios a 1.2 millones de pasajeros siendo 580,000 en el Metropolitano y casi 200,000 en el Tren Eléctrico.

Como señala Juan Tapia, experto en temas de transporte y ex presidente de Protransporte: hoy el Metropolitano transporta el 3% de la demanda y el metro el 2%, el resto de los viajes, 95% se sigue trasladando en combis, colectivos y moto taxis en condiciones inhumanas. (Venero. 2018 Entrevista.JT)

Figura 02: Tramos que cubren el Tren eléctrico y el Metropolitano de Lima Metropolitana



Como señala Pablo Vega Centeno, investigador y docente de la PUCP, el Estado asume el rol, que nunca debió perder, de volver a involucrarse en el proceso de ordenamiento del transporte público con la implementación del Metropolitano en el año 2010. Esto consignó medidas en otros entes estatales, como es el Tren Eléctrico, aunque se puede relacionar al ego del ex presidente García para completar una obra icónica de su primer gobierno. El crecimiento de la población en Lima agrava el caos y deficiencia del transporte, por eso la gestión de Susana Villarán planteó varias propuestas desde su campaña para poder encontrar una solución articulada e integral que funcione a largo plazo, lo que ella llamaría la Reforma del Transporte.

1.3.1.3. Tren Eléctrico

La línea 1 del Metro de Lima, más conocida como tren eléctrico, recorre la ciudad de noreste hacia el sur, es un viaducto elevado que evade el tráfico regular de la ciudad. Esta obra empezó a construirse en 1986, durante el primer gobierno de Alan García. Para 1990, sólo se habían concluido las columnas en un tramo de 9,2 km. Veinte años después, el tren eléctrico recién funcionaría plenamente. (Pari, 2017:105).

La propuesta inicial estaba conformada por 30 vagones y siete estaciones, no funcionó adecuadamente debido a la inviabilidad de la propuesta y su corta extensión. Tanto las acusaciones de corrupción como la crisis económica paralizaron el proyecto. No hubo avances hasta el segundo gobierno de Alan García (2006), se amplió el proyecto a

dieciséis estaciones y 21,48 kilómetros de extensión, culminando con su inauguración el 11 de julio de 2011, y la posterior añadidura del tramo II el 24 de julio de 2014. Luego de esa fecha, sumó en total 26 estaciones que recorre 34.6 kilómetros (Venero, 2014: 73).

Los trenes demoran mucho tiempo en estar listos y son muy caros, actualmente no son la medida más práctica para solucionar el caos que vivimos de manera inmediata, como señala Marisa Glave, ex regidora de FS:

Lo que es una barbaridad es el tren, porque solamente recogerá al 3% del transporte público, si es que se hace todo el proceso de limpieza de rutas alrededor del tren y así obligas la demanda. Además si le metes un subsidio radical porque en el sistema necesitas seis soles para funcionar y nadie lo puede pagar, por lo que necesitas un subsidio de cuatro o tres soles por pasajero. (Venero, 2012: MG)

Actualmente, se construye la Línea 2 del Metro de Lima, desde Callao hasta Ate, 35 kilómetros, dos años de retraso debido a problemas de corrupción, consecuencia de los problemas con Odebrecht. En la lista de espera aún hay otras cuatro líneas (Venero, 2014: 73).

El tren está cuestionado por problemas de corrupción, lo cual retrasa la obra. Además, hubo un toma y daca, entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la MML porque en un primer momento, la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) fue transferida por Decreto de Urgencia N°058 – 2001 a la Municipalidad de Lima, el primero de junio de 2001. Posteriormente, el 27 de enero de 2007, se recurrió a la cooperación con ProInversión para asegurar los procesos de licitación del proyecto. Finalmente, el Concejo Metropolitano, a través del acuerdo N°192 del 24 de abril de 2009, transfirió la AATE al MTC, exigiendo que el Ejecutivo transfiera de recursos para los programas del chatarreo y la interconexión Vía Expresa Almirante Miguel Grau con el corredor de la avenida Nicolás Ayllón (Pari, 2017:109,123). Esto con el fin de completar las obras para el mantenimiento para el normal funcionamiento del servicio.

1.3.1.4. Metropolitano

El Metropolitano fue una solución, planteada por el ex alcalde de Lima, Alberto Andrade, y ejecutada por el exalcalde Luis Castañeda, en su segundo gobierno. Este consistió en crear un sistema paralelo de buses con carril exclusivo al transporte público a cargo de empresas privadas. Este demandaba un carril exclusivo y retirar la competencia de cústers y combis de las rutas cercanas. Luis Castañeda lo dejó inaugurado el 2010, pero no ejecutó esta última parte, dejándola pendiente a la gestión de Susana Villarán, para evitar el costo social que esto implicaba. Sin embargo, el “poder” de los empresarios transportistas disuadió a los alcaldes anteriores de emprender una reforma como la de los corredores complementarios

También es conocido como COSAC (Corredor Segregado de Alta Capacidad) es un sistema de buses articulado (BRT) cuya ejecución duró 8 años y tuvo varias críticas y cuestionamientos por el retraso y el sobre costo que generó, pasando de 400 millones a casi mil millones de soles (Villarán 2011:8).

Los objetivos básicos: implementar un sistema rápido, eficiente, seguro, limpio y accesible a todos. Uno de sus principales enunciados fue la recuperación del espacio público. La implementación implicó la remodelación de la infraestructura existente y la necesaria reconfirmación de la sección vial en primera instancia, además de una serie de adecuaciones o transformaciones del espacio peatonal que afecta la forma de uso de la vía. (Vásquez 2012:24).

En el informe de Lima, Villarán criticó duramente los pendientes del Metropolitano, pero reconoció que era un primer paso de orden al caótico transporte de la capital:

En la actualidad, el sistema atiende a menos del 40% de los pasajeros que debería tener, lo cual genera un déficit operativo de más de S/.15 millones para este año y para completar el escenario problemático, la Municipalidad ha perdido los 16 arbitrajes que ha enfrentado por problemas con proveedores y concesionarios, generando una deuda adicional de 5,5 millones de dólares. (...) va a ser necesario añadir otros 60 millones para corregir los errores de diseño, dentro de los cuales se encuentra la labor de ordenar los buses en rutas paralelas que compiten con el sistema. Esta iniciativa se complementará con la construcción de la segunda línea del Metropolitano, que unirá Ate con el Callao. (Villarán,2011:8,9)

Se puede dar cuenta que incluso menciona la construcción de una segunda línea de Metropolitano, esta no se llevó a cabo porque en el mismo tramo el MTC planteó una de las líneas del tren. En los dos primeros años de la gestión Villarán se involucra con el proceso de mejora del Metropolitano.

Para complementar el Metropolitano queríamos hacer un Corredor este-oeste para formar una cruz. Pero según lo que ha comentado del Presidente de la República, Ollanta Humala, allí tendremos un metro, entonces mientras hacen el metro vamos a hacer un corredor complementario este-oeste. (Venero. 2012 Entrevista: MG)

El 2011, el gran esfuerzo fue retirar las rutas que competían en el transporte tradicional con el Metropolitano, además se puso en funcionamiento 18 nuevas rutas y servicios, lo cual hizo posible el significativo aumento de la cantidad de pasajeros por día, pasando de 220 mil a 480 mil viajes diarios. En distritos alejados como Villa El Salvador, se hallan ahora mejor conectados, reduciendo de 58 a 40 minutos el tiempo que les tomaba ir desde su casa a sus centros de trabajo. Brinda más detalles Alberto Valenzuela, exregidor por el PPC:

El primer año de la gestión de Villarán, se centró en salvar el Metropolitano que tenía muchos problemas, desde los usuarios hasta los empresarios, había millonarias pérdidas. El gran esfuerzo fue para retirar las rutas que competían en el transporte público tradicional con el Metropolitano. Igualmente se dedicó a eso buena parte del segundo año, pero también retomamos el tema de los corredores, aunque casi más cerca a la revocatoria. (Venero. 2018 Entrevista. AV)

No se puede dejar de señalar que el contrato del Metropolitano tuvo varios problemas de origen que se arrastraron entre los cuales resaltan:

1. Se acordó la construcción de un tramo norte, que no fue ejecutado.
2. En 2009 debieron reestructurarse las rutas, se tuvo que esperar hasta 2011;
3. Se compraron buses antes de tiempo, dejando de lado un esquema gradual de compra.
4. Los concesionarios, tienen el control de cinco de los seis votos necesarios para generar cambios.

5. Las estaciones, se diseñaron y construyeron sin pensar en la real y creciente afluencia de pasajeros.

Sin embargo, uno de los más grandes errores del Metropolitano, por el que Castañeda perdió el apoyo de los transportistas como señala Marisa Glave, fue apostar por el capital extranjero:

No son capitales peruanos sino en realidad son capitales colombianos y españoles los que manejan el 90 por ciento del sistema del Metropolitano. Por lo tanto, hubo y hay una gran resistencia y molestia por parte del transportista peruanos hacia el Metropolitano. (Venero. 2012 Entrevista MG)

1.3.2. Un nuevo camino: la Reforma del Transporte

Susana Villarán llegó al sillón municipal constituyéndose como la primera mujer elegida popularmente en la capital limeña y luego de 25 años retornó la izquierda nuevamente en un cargo público. En su primer discurso aseguró que el transporte público y la seguridad ciudadana serían los mayores retos que enfrentaría (Villarán, 2011).

La alcaldesa, al contrario de su antecesor Castañeda, tomó medidas impopulares en varios rubros, pero especialmente en el transporte, donde decidió implementar una reforma que buscaba mejorar el Metropolitano. Medidas como la suspensión de algunas rutas paralelas a dicho sistema o la modificación de otras que eran parcialmente paralelas, provocaron una reacción airada por parte de los afectados mediante repetidos paros de transportistas, que cada vez tuvieron menor convocatoria y un efecto reducido. (Venero 2014:88).

Ya en la gestión de Villarán empieza el trabajo para cambiar el transporte, explica con detalle, María Jara ex gerenta de la GTU:

Debido a la conflictividad del sector y la situación de anomia, buscamos establecer un espacio de diálogo que todos los miércoles en reuniones fuera presentada la perspectiva del equipo de la Municipalidad y poder escuchar las opiniones de los distintos actores del sector porque entre ellos hay intereses contrapuestos. Nosotros les presentamos la idea de que con orden ellos iban a tener beneficios, que el desorden les produce pérdidas operativas y personales. (Venero. 2018 Entrevista. MJ)

Luego de esas primeras reuniones de diagnóstico, se establecen mesas de trabajo, a cargo de Protransporte, para poder plantear la Reforma del Transporte con los Corredores. Producto de esas mesas de trabajo, se logró armar los concesionarios. Cuenta su experiencia Ángel Mendoza, representante del Corredor Javier Prado:

Susana anuncia la Reforma del Transporte urbano y hace una convocatoria a unas mesas de trabajo y fueron invitados los diversos involucrados: conductores, cobradores, propietarios de unidades, accionistas de las empresas y los gremios tanto de Lima y del Callao. La reforma incluía la articulación del Metro, el Metropolitano y los corredores complementarios, las rutas de integración, las rutas de aproximación e interconexión con el Callao. Lo importante de la reforma fue que no se tomó extremos ni un concurso público con inversión acelerada como fue el Metropolitano ni una inversión lenta como para que no funcione. Esas condiciones hicieron que el proceso sea viable para las empresas peruanas. Se puso una regla equitativa para ambas partes, ambos arriesgan y ambos asumen obligaciones o penalidades en casos de incumplimiento. La reforma nos dio la oportunidad a todos (Venero. 2018 Entrevista.AM)

Este era un cambio completo, como señala el exteniente alcalde, Hernán Núñez: Debíamos entender que la reforma es un proceso y lo que vivimos en la última parte de la gestión era solo el inicio, lo que más cuesta, pero los medios alimentaron la idea de que la reforma no tenía los resultados esperados. La etapa inicial era juntar a los dueños de rutas, de las unidades y los choferes y esa etapa fue la más difícil porque había que acercar tres visiones distintas con intereses distintos. (Venero. 2018 Entrevista. HN)

Para lograr el cambio señalado por Núñez había pasos previos a llevar acabo, justamente porque se plantea un sistema integrado y articulado, como explica María Jara.

Necesitábamos dar la señal de que se venía un orden, para ir cambiando el patrón de conducta que es sistémico, todos estábamos acostumbrados. Empezamos con 10 reordenamientos viales: la avenida Abancay, Manco Cápac, Tacna Arequipa, Angamos, Ejercito, el paradero Rayito de Sol, Túpac Amaru, Canadá y Javier Prado y fue exitoso. Cambiamos la coordinación interna de la MML y se alineó a que las demás oficinas entendieran la reforma, porque como la encontramos no

estaba preparada para llevar a cabo el cambio. Además, compusimos una manera jurídica distinta de regular, se empezaron a justificar las decisiones, teníamos siempre un informe y un sustento técnico. Uno puede pensar que son medidas desarticuladas, pero en realidad responden a una política de implementación que iba a culminar en el momento que se otorgaran las nuevas autorizaciones administrativas o las concesiones, y así establecer el nuevo orden de rutas. (Venero. 2018 Entrevista. MJ)

El proceso de la Reforma del Transporte incluye a toda la MML, pero estuvo a cargo de Protransporte con el apoyo de la GTU, se puede entender la distribución de funciones, entre Protransporte y al GTU, como lo señala María Jara:

El Concejo Metropolitano le encarga a Protransporte, el Metropolitano y los cinco corredores y a la GTU le encargan todo el resto que eran las rutas de implementación, aproximación y las REZNA (Rutas en Zonas No Atendidas), esas sí por autorización porque son rutas pequeñitas en la periferia para que la gente deje la moto taxi y tenga un servicio regular. (Venero. 2018 Entrevista. MJ)

El plan de la Reforma del Transporte se inicia con el ordenamiento vial en la Avenida Abancay, surgió un modelo replicable y si bien fue por tramos sentía que se ordenaba la ciudad. Un ejemplo, como comenta María Jara, es que solo la avenida Abancay en diciembre (2011) se recorría en 25 minutos o más y se logró bajar el desplazamiento a 8 minutos. Fueron semanas muy intensas de difusión y pero ahí se dio el espacio para conversar con los transportistas. (Venero. 2018 Entrevista. MJ)

Se debe destacar que, aunque puedan parecer medidas aisladas, eran parte de un todo, con muchos pasos previos a desarrollar, como explica el exteniente alcalde, Hernán Núñez:

Los corredores estaban en el marco de una política pública que es la planificación de la ciudad. No se puede entender la Reforma del Transporte sin el PLAM 2035⁹, además, tenía su parte normativa y de implementación, pero tenía toda una correlación con la infraestructura vial, que estuvo planteada en el PLAM y que recogía planes del gobierno tanto centrales y distritales. No es una bandera

⁹ El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035) para el planeamiento urbano de los próximos veinte años y está basado en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990-2010.

aislada sino parte de una visión de la ciudad y no eran solo los buses sino ciclo vías, pistas, puentes y más infraestructura vial, pero se habló del transporte público porque hablar de la planificación de la ciudad es muy amplio. (Venero, 2018 Entrevista.HN)

El caos del transporte lo padece la mayoría quienes usan transporte público, que tiene las mayores deficiencias para la movilidad, por eso se plantean los cinco Corredores Complementarios, siendo el primero de ellos el Corredor Azul. Este busca satisfacer las necesidades de desplazamiento en la zona norte de la ciudad hacia el centro, conectando siete distritos donde está la mayor confluencia de espacios laborales y varios centros de estudios muy concurridos. Se presentan los objetivos de la Reforma:

1. Disminuir los niveles de contaminación del aire de Lima, reduciendo un tercio de las emisiones contaminantes;
2. Reducir a la mitad el tiempo de circulación, en cinco de los trece millones de viajes que se realizan en la ciudad; y
3. Reducir al estándar internacional los accidentes de tránsito, en los corredores complementarios y en los corredores de integración, lo cual implica una reducción de la cuarta parte del nivel de accidentes en la actualidad.

La Reforma del Transporte tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de la población y el acceso a la movilidad urbana en un sistema integrado de transportes (SIT) que será un sistema seguro, eficiente y respetuoso del medio ambiente.

Para el 2018, la Reforma del Transporte sigue incompleta debido a que la gestión de Castañeda no la implementó como estaba programada. Por lo que no hay datos exactos de hasta qué punto los dos primeros objetivos se cumplieron. Sobre el tercer objetivo, se sabe que no ha habido accidentes mortales en ninguno de los dos corredores viales implementados, como lo menciona Ángel Mendoza, representante del Corredor de Javier Prado:

Nosotros, más allá de que sea un gobierno de izquierda, valoramos la propuesta y nos pareció ideal para nosotros y el tiempo nos ha dado la razón. Hoy somos los operadores más eficientes y preparados y estamos teniendo éxito no solo a nivel de inversión, sino por la contribución con la ciudad, damos un servicio rápido y de calidad con cero mortalidades en las pistas (Venero, 2018 Entrevista.AM)

Tabla 04: Sistema jerárquico del Sistema Integrado de Transporte

Sistemas, Organismos tutores y componentes

Sistemas masivos
AATE / Protransporte (Tren Eléctrico - Metropolitano)

Corredores complementarios
Protransporte (5 corredores)

Corredores de integración
GTU (4 corredores)

Rutas de aproximación
GTU (Alimentadoras de rutas de aproximación)

Transporte no motorizado
PETNM / Distritos (ciclo vías, senderos peatonales, escaleras)

Adaptado de Guerra García (2011)

Integración Sistema Único de Recaudo

Los Corredores de Integración tienen como función permitir la conexión entre los sistemas masivos y Corredores Complementarios, así como atender la demanda propia del corredor.

Se tienen previstos cuatro Corredores de Integración que al final constituirán la variante Oeste de Movilidad, tal cual es el Corredor Complementario de las Panamericanas para el Este. Estos Corredores son: CI1 – Benavides; CI2 – Angamos; CI3 – Ejército y CI4 – Universitaria.

En otros niveles de articulación también están: las rutas de interconexión, aproximación y las rutas especiales en zonas no atendidas (REZNAS). En el caso de las rutas de aproximación, estas son aquellas que no forman parte de los Corredores ya indicados, sino que tienen por objetivo ofrecer un servicio de alimentación hacia ellos o de atención de los Orígenes - Destinos de su propio recorrido diseñado.

1.3.2.1. Los Corredores Complementarios

El Corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa, conocido como Corredor Azul fue el primer corredor que se implementó y quedó listo, en mayor medida, como muestra de la Reforma del Transporte en la gestión de Villarán. Los demás corredores complementarios y las demás rutas quedaron avanzadas en tramos o en los papeles, pero en camino de ejecutarse y por eso en la percepción de muchos no se llegó a lograr la reforma.

En la gestión de Villarán se convocó a un equipo técnico que formuló el Plan de Gobierno donde, como veremos más adelante, ya se encontraba la propuesta de la Reforma del Transporte. Como ya señalamos, en los dos primeros años se empieza a trabajar los pendientes del Metropolitano, pero paralelamente se trabajó el marco regulatorio para la reforma, como hace referencia Juan Tapia, presidente de Protransporte el primer año.

Primero se discute el vehículo patrón, si seguíamos permitiendo el incremento de combis no se iba arreglar. El chatarreo fue el paso dos, porque debíamos pasar de la micro transportación a la macro transportación, y así tendríamos menos vehículos y vías más libres, con menos congestión. Este marco regulatorio fue la herramienta para la política pública, el primer paso integrado para un orden que permita que las demás medidas funcionen. Con eso ya se puede iniciar el proceso de crear los corredores complementarios. Para reemplazar el “tallarín” de rutas (sobre posición) por concesionarios, donde el primero es el Corredor Azul. Este se dio con cuatro operadores, se adjudicó a tres, Castañeda canceló dos y ahora queda solo uno que está cargo de Modasa¹⁰ y está incompleto porque no satisface el servicio, debido a que los colectivos han invadido la Avenida Arequipa, por falta de fiscalización. Lo trascendente es que con este corredor se demostró que se podía ordenar el transporte, que se podía sacar la combi y al Callao de ahí, había un estigma de que era imposible y lo imposible se hizo. (Venero. 2018 Entrevista. JT)

En ese trabajo previo poco visible, dado el nivel de planeamiento, coordinación y negociación para establecer las bases del cambio en el modelo. Las mesas de trabajo daban resultados y se sumaban los transportistas a los concesionarios, las empresas

¹⁰ Ahora el gerente general del Corredor Azul TGA, Luis Morán, es el antiguo gerente de esta empresa, por eso la relación. La empresa Modasa es una ensambladora que tuvo a su cargo los buses del Metropolitano.

de transporte público expresaron su confianza e interés de participar en los 5 corredores complementarios de la capital, como lo comenta Marisa Glave:

Creíamos que conseguiríamos 30 consorcios, pero ahora estamos por encima de los 50. Eso supone que tenemos cerca de 20 mil unidades ya consorciadas, o sea gente que está dispuesta a entrar a concursar. En Lima hay casi 31 mil vehículos de transporte, 20 mil estarían en algunos de los paquetes de consorcios que se están articulando para realizar los 5 corredores complementarios, con lo cual estaríamos ordenando un 60 por ciento de los vehículos de la flota existente. (Venero. 2012 Entrevista, 2012: MG).

Figura 03: Fases de los Corredores Complementarios



Fuente: Adaptado de Guerra García, 2011

La Municipalidad de Lima presentó a los periodistas este cuadro de las fases de procesos e implementación para los corredores complementarios. Si bien este no se cumplió con las fechas propuestas y algunos aspectos no han quedado como se plantearon, como el fideicomiso, permitió mostrar lo que quería alcanzar con la reforma. En las entrevistas realizadas se da cuenta de que estos retrasos fueron por el tiempo que tomó tener los acuerdos y el proceso mismo de aprobación de los pasos previos a la licitación.

Durante el 2012 se culminó el proceso de adecuación de las empresas y se formaron 53 pre-consorcios agrupando a 208 empresas. Este plan de adecuación contempló la asistencia en varios aspectos legales y empresariales, técnicos y operativos y organizativos y laborales, uno de los mayores cambios de la Reforma, la formalidad real. Asimismo, se empezó la Primera Fase con el inicio de las concesiones de las rutas.

La licitación de los corredores complementarios es la ordenanza N°1599 que regula todo el resto de nuevas autorizaciones de rutas (corredores de integración, aproximación e interconexión).

Los corredores complementarios tienen finalidad reducir a la mitad el tiempo de 5 millones de viajes. Está previsto un proceso de modernización gradual que implica la adquisición de 6,000 buses, 20% por año, para no repetir los errores del Metropolitano como fue la inversión adelantada que generaron pérdidas para los empresarios.

De las fases vistas anteriormente, los principales resultados alcanzados al 2014, final de la gestión de Villarán, fueron los siguientes:

Avanzamos con la decisión de no ir por autorizaciones sino con concesiones, eso es ya casi al final entre el 2012 y 2013. Cuando se definen las concesiones no podíamos establecer reglas para asociarse y tampoco proscribir capitales extranjeros; pero lo que si pudimos hacer y creo que fue una buena idea, porque nos permitió relativa paz social (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

- Se logró la autorización del Concejo para que Protransporte inicie la licitación de los corredores complementarios. Con el Acuerdo de Concejo N°1531 en agosto del 2012.
- Se publicaron las bases el 16 de noviembre en la página web de Protransporte.
- Se formó el Comité Especial de Corredores Complementarios encargado de conducir el proceso de autorización, en setiembre 2012 ¹¹
- Se dio la ordenanza que declara vías saturadas, el ámbito de los corredores complementarios.¹²

¹¹ Noticia de La República *Crean comité especial para los procesos de concesión de los corredores complementarios* (La República, 2012)

¹² Publicación en El Peruano el 8 de febrero 2014, dentro del Acuerdo de Concejo N°194, conforme a lo establecido en las Ordenanzas N°1599 y 1613.

Pero como se verá más adelante, hay factores políticos como la revocatoria, que afectan el proceso y mientras el tema se empieza a coordinar con el Concejo Municipal, como señala Alberto Valenzuela, ex regidor del PPC:

Ya en abril del 2013, pasada la revocatoria, se retomaron con fuerza los trámites para los corredores. La mesa de trabajo con los transportistas fue algo político, no técnico, fue tan político que yo hice una denuncia a dos regidores porque estaban negociando las rutas por plata¹³ que salió meses antes de la revocatoria. Cuando empieza el Corredor Azul nosotros insistimos en exigir cosas como la dotación necesaria de buses, retirar las rutas que se sobreponían y el recaudo que debió hacerse con tiempo y no se dio. Pero reconocemos que había que ser bien valiente para sacar adelante algo con tanta precariedad. Era un cambio y recibió muchas críticas, nuestras también, pero nosotros creíamos en la necesidad del cambio. (Venero, 2018 Entrevista. AV)

Con el proceso de la revocatoria, más que la gestión en sí misma se afecta el componente político, la proporción de fuerzas en el Concejo Municipal que es finalmente el que aprueba los acuerdos, como señala Hernán Núñez, teniente alcalde de ese momento.

Creo que las demoras, en la Reforma del Transporte, se dan por los paros y por el contexto de politización que se da en la revocatoria que internamente hace que tengamos tres Concejos [municipales], donde al final solo quedamos tres regidores de Villarán y teníamos la inseguridad absoluta de si podíamos gobernar y la administración no tenía la garantía política que todo iba a salir. En ese momento la estrategia fue tender puentes y consensuar cosas. (Venero, 2018 Entrevista. HN)

Para lograr la Reforma del Transporte la GTU tuvo constante apoyo y coordinación con Protransporte, como señala su ex gerenta María Jara:

Desde el inicio del Corredor Azul, la fiscalización de las condiciones de la ruta es responsabilidad de la GTU, nosotros estuvimos presentes todo el tiempo con los

¹³ Noticia de noviembre 2012 del diario Perú 21: *Procuraduría Anticorrupción denuncia a dos regidores de Susana Villarán.*

inspectores. Las quejas eran solo por temas de colas, por los pasajes o falta de información de uso del servicio, no hubo accidentes. Con el tiempo la gente empezaba hacer cola, solitos se organizaban y comenzaba a ver orden en la ciudad, fue emocionante. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)



CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2. LA REFORMA DEL TRANSPORTE COMO POLÍTICA PÚBLICA

La implementación del Corredor Azul, que dejó muchas expectativas sin cumplir, sobre todo porque faltó una mejor difusión en cómo sería el servicio: los pasajes, los paraderos, la frecuencia, etc., para que los usuarios puedan conocer, confiar y para apropiarse así sentir que la reforma era suya y apropiarse de ella para ser parte del cambio.

Debido a que la movilidad cotidiana es una necesidad básica de los ciudadanos, debe ser considerada como parte de los derechos humanos. Un sistema inadecuado de transporte afecta directamente a los ciudadanos quienes se ven afectados en el libre ejercicio de sus derechos fundamentales a la salud, la vida y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo. (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 304, 306).

Esta cita nos permite entender el impacto del transporte en el día a día y en la vida diaria de los habitantes de la ciudad. Por eso, es necesario remarcar la importancia de estrategias conjuntas y no como medidas aisladas sino como algo integral, es decir un conjunto de acciones que forman un cambio, una política pública.

Sin embargo, Claudia Bielich (2010:140) es muy enfática sobre el fracaso de las propuestas de políticas públicas en el sector, porque a la larga el Estado se ha centrado en ejercer un rol regulador y legitimador. Para ella esto puede deberse a dos razones:

- 1) la impotencia para incidir realmente en la situación del transporte público desde los sectores del Estado capacitados para ello (con conocimientos del problema y capacidades de diseñar soluciones) y
- 2) al desinterés o temor frente a los costos políticos de las autoridades con capacidad para tomar decisiones importantes que realmente podrían haber modificado las cosas.

En el periodo investigado, la regulación en el transporte público sí se modifica por la necesidad de aprovechar adecuadamente los bienes públicos, especialmente debido a que es la calidad de vida de los ciudadanos, así como su seguridad física, la que está

en juego. Risco y Vásquez enfatizan que el Estado debe fiscalizar para “no saturar la vía de vehículos y no crear una sobreoferta en el servicio transportador, de forma tal que se produzca congestión del tránsito y exceso en la cantidad de buses” (Torres, 2012: 302,316)

La Reforma del Transporte, puede mostrar primeros avances en las gestiones previas, pero en la gestión de Villarán se presenta como el gran cambio articulador y contiene varias características que la hacen “calificar” como una política pública a nivel metropolitano, como lo refería antes Hernán Núñez, es parte de una visión de transformar la ciudad, lo detalla María Jara.

La Reforma de Transporte sí fue una política pública, pero hubo un problema de comunicación, porque si le llamas *movilidad urbana sostenible* nadie lo va a entender, porque es muy amplia. Nos centrábamos en darle sentido a la estructura empresarial, la organización, pero también se empezó una reforma de taxis, dejamos una ordenanza para el transporte no motorizado, dejamos establecidas las reglas para las bicicletas con el ciclo día, cada domingo, que estaba incorporado en los contratos de los corredores. Cuando recibimos el 2011 el sector era un caos y para el 2014 logramos avanzar hasta el 60% aun con solo dos corredores, pero hubo mucho detrás, pasos necesarios. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Así también lo señala Juan Tapia, ex presidente de Protransporte, dando cuenta que si bien fue un cambio solo a nivel metropolitano:

La reforma de transporte de Susana Villarán fue una política pública a nivel municipal que cambió el modo de movilidad que buscaba aumentar la cobertura con calidad para el ciudadano, pero quedó incompleta (Venero, 2018 Entrevista. JT)

Junto a estas apreciaciones de los ex miembros de la gestión de Villarán se entiende que la Reforma del Transporte no se puede entender sin relacionarla a la planificación y ordenamiento de la ciudad, que se propuso junto a una correlación con el mejoramiento de la infraestructura vial.

Esa es la postura institucional de los encargados de llevar a cabo la reforma. Del otro lado, actores privados dicen que esta no es una política pública, porque no está resuelto el problema, está incompleta y sobre todo porque no hay un compromiso de continuidad que también incluya al gobierno central, por eso se presenta la postura de los actores privados los operadores y transportistas:

Julio Rau Rau, dirigente de transportistas: Lo que falta es una política de Estado, que incluya normas del Congreso y gestión de la municipalidad de Lima para cambiar la cultura vial, no se soluciona con más sanciones o con ir a la cárcel por papeletas. (Venero, 2018 Entrevista. JR)

Ángel Mendoza, representante del Corredor Javier Prado: Lo que falta para que sea una política pública, es que sea un compromiso de Estado, no de una autoridad o un gobierno. Deben decir que el transporte público masivo es fundamental y una prioridad para el país y debe establecer presupuesto y recursos. (Venero, 2018 Entrevista. AM)

Luis Morán, representante del Corredor Azul, TGA: Esta reforma no se completó y no es una política pública, porque con el cambio de gobierno todo se plantó, en estos cuatro años no se ha licitado nada más. Una política pública tendría que haber dejado candados para que esto siga funcionando. (Venero, 2018 Entrevista. LM)

2.1. Políticas públicas: enfoque teórico desde la acción estatal

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones tomadas y acciones emprendidas por una serie de actores tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente definido. Así, esta tesis se estudia la política pública sobre el transporte público urbano en Lima desde 2010 hasta 2014. Puesto que, la acción pública es el resultado de las interacciones de las autoridades político-administrativas, y los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo a resolver.

En su tesis, Problemas de efectividad del Estado para regular la prestación de servicios de transporte público interprovincial en Lima Metropolitana, Espinoza (2015) cita a María das Graças Rua (1997), quien considera que la política pública es como un “conjunto de

decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual incide, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público (Espinoza, 2015: 10).

Desde dicha perspectiva, las políticas públicas se pueden definir como un proceso dinámico, cuyo primer paso es la detección de un problema, que por su importancia merece la atención de un gobierno o una instancia pública, para lo cual se elabora la estrategia más apropiada, se ejecuta y finalmente se evalúan los resultados. (Espinoza, 2015: 11)

El método propuesto por Subirats, Knoepfle, Laurrue y Varone en su libro *Análisis y gestión de políticas públicas* (2012), tiene siete etapas dentro del ciclo de las políticas públicas: (re)surgimiento del problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política pública.

Como se mencionó antes, en esta tesis, el centro será la inclusión en la agenda gubernamental tomando en cuenta aspectos de la formulación de alternativas y las decisiones para la adopción de un paquete normativo, dado que si bien en la teoría son momentos distintos en la realidad no suele pasar así, como hemos comprobado con este caso. La ejecución propuesta por el equipo debe tener aspectos técnicos, políticos y legales claro para disminuir tiempos y articular de mejor manera las medidas.

Esta investigación se limita en la etapa de agendación. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, funcionarios, involucrados en la problemática, mientras que la decisión final y el diseño de la política recaen en manos del gobierno (Espinoza, 2015: 13). Si bien los técnicos son quienes dan el paso inicial de proponer, visibilizar e influir en la toma de decisiones dentro del proceso, quienes tienen la última palabra son los encargados en el gobierno, también actores públicos, pero más políticos, en este caso: la alcaldesa y los regidores en el Concejo municipal.

Esta asimetría del poder puede resultar altamente lesiva cuando las necesidades en juego pertenecen a un segmento de la población, que no tiene la capacidad de hacerse

escuchar. Más adelante se verá que al conocer las diferentes realidades de la ciudad es muy importante para la Reforma del Transporte no dejar sectores relegados. En los textos de Espinoza, sobre el diseño de políticas públicas, conocer los mecanismos detrás de la agendación de políticas es vital para entender el proceso, así como la forma cómo interactúan los actores y sus intereses a lo largo de dicho proceso. Esta tesis pretende mostrar a los distintos actores públicos la correlación de fuerzas que tuvo que generarse en la Reforma del Transporte hasta el final de la gestión de Villarán.

2.1.1. Fase de agendación en el ciclo de las políticas públicas

Un problema público ha pasado por el proceso de ser una circunstancia definida como un problema concreto, aprobado y colocado en la agenda de la política gubernamental y es analizado. Esta tarea es responsabilidad de los actores involucrados, quienes actúan y proceden de acuerdo a las normas y condiciones establecidas por las autoridades competentes. Este proceso de identificación y delimitación es necesario para que pueda ser incorporado a la agenda gubernamental, y exista una definición clara de lo que trata el problema (Espinoza, 2015:6). No se puede asignar la etiqueta de problema público a cualquier situación, es necesario estudiar y analizar el fenómeno para asegurar su inclusión en esta categoría.

Dentro del ciclo de políticas públicas, el proceso de establecimiento de agenda, sería ese conjunto de prácticas que permiten que distintos temas ingresen a la agenda de decisiones y prioridades del Gobierno. Para McCombs (2004: 289) la agenda política, se refiere al “conjunto de asuntos que son sujetos de toma de decisiones y debate, en cualquier sistema político dado en cualquier momento del tiempo”.

Según Elder y Cobb la formación de la agenda involucra a un conjunto cambiante de actores, que pueden estar presentes a lo largo del proceso o dejarlo en algún punto, determinando el tiempo que invierten en el proceso (1984:77,82). Las autoras indican que la importancia del proceso se debe a dos elementos: la poca capacidad de atención del gobierno, y el hecho de que los problemas relacionados a las políticas públicas son resultados de disfunciones, no datos *a priori*, los cuales pueden ser fácilmente manipulables debido a que no retratan una realidad objetiva.

Esto quiere decir que llegan quejas o hay una crisis relacionada a un problema, sin data de seguimiento que permitan prever una actuación antes de que se complique. Es decir,

el Estado, sobre todo en Perú, suele ser reactivo, no preventivo o propositivo. Así, la información es un elemento vital para el desarrollo de las políticas públicas, debido a que el gobierno necesita un sustento objetivo para proponer mejoras, y dichos datos deben ser registrados a lo largo del tiempo para asegurar su utilidad en el proceso de desarrollo de políticas públicas.

Sin embargo, se considera que la lucha entre los actores define las características de la representación social y política de un problema, en la cual se pueden adivinar los intereses de los actores involucrados, como señala Acosta (2012). Así, citando a Roth (2004) que divide este proceso de agendación en tres fases de construcción de un problema:

1. Primero, el problema debe transformarse en problema social, para que tenga una connotación pública.
2. Segundo, al ser social se le debe dar relevancia para poder difundirlo.
3. Tercero, se debe buscar institucionalizarlo para que surja la necesidad de intervención pública o política, es decir se establezcan leyes o reglamentos como mecanismos de solución.

Entonces, como señala Alza en su artículo sobre el *Establecimiento de la agenda de políticas en dos casos peruanos* (2014), la agenda puede ser entendida como sustantivo al ser una lista de temas para discutirse en ámbitos públicos como el Congreso o el Concejo de Ministros, en este caso en el Concejo Municipal. A su vez puede tratarse del proceso de formación de la agenda, de cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo esa lista de temas. Cada caso muestra procesos en un tiempo y espacio determinado, definido principalmente por prácticas que van ocurriendo de manera, a veces sistemática, y otras desarticuladas o espontáneas, y que el analista va reconstruyendo como categoría analítica (Majone, 1997:57).

Además, es importante resaltar que al establecer la agenda se han definido las acciones para lograr prácticas. Estas pueden ir más allá de los actos formales y se pueden destacar la: “generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, generación de capacidades, aproximación a actores, entre otras”. (Alza, 2014)

Es importante señalar que el control de la agenda gubernamental permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, para la mayoría de las instituciones dedicadas a la

formulación de las políticas, se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas (Elder y Cobb, 1984: 83).

En la gestión de Villarán, se planteaba tener a la mano la participación ciudadana como se mostró en otras áreas como lo cultural y el presupuesto participativo. Esta complejidad se refleja no solamente en el tiempo que una política pública tarda en ser diseñada, implementada y evaluada, sino también en la forma cómo va cambiando a lo largo del tiempo para tratar de satisfacer los intereses de todos los involucrados.

Aquí se puede recordar la mención de Julio Rau Rau, dirigente de transportistas, sobre las reuniones que los transportistas tuvieron con Susana Villarán desde la campaña, para plantear el problema del transporte y proponer alternativas de solución:

En las elecciones del 2011, yo era candidato en Alianza Para el Progreso (APP) como regidor, pero al ver que la ganadora iba a ser Lourdes Flores, apoyamos a Susana Villarán que en ese tiempo tenía 1%. En una reunión en San Juan de Lurigancho con todas las empresas de Lima y Callao acordamos que no se haría una licitación por la mala experiencia del Metropolitano, pero si tendríamos un proyecto integral, se reestructurarían los paraderos en todo Lima Metropolitana y se renovarían el parque automotor en 100% con vehículos modernos. Pero cuando gana, al cabo de seis u ocho meses, cambia su decisión y plantean mesas de trabajo para hacer las licitaciones para los cinco corredores complementarios y es así como nos alejamos definitivamente. (Venero, 2018 Entrevista. JR)

Las autoras Casar y Maldonado (2008) proponen que la agendación está en la fase de formulación de políticas públicas así incluye: el establecimiento de la agenda, la especificación de alternativas disponibles, la elección de la opción deseada y la implementación de decisiones. Además, plantean una diferenciación de tres tipos de agendas: pública, política y gubernamental, bajo los procesos políticos de *agenda setting*. Así se tiene:

1. La **agenda pública**: es el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

2. La **agenda política**: es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción, de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad de impulsarlos.
3. La **agenda gubernamental** es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea, a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Con esta consideración podemos ver que el tema del transporte atravesó todas las etapas durante el 2011 hasta el 2014. En la figura 01 mostramos el número de muertes por accidentes de tránsito que disminuyó desde 2011, esas son cifras que siempre indignan a la población, además los responsables, el 70% de las veces son los vehículos de transporte público.

Con la cita del representante de transportistas Rau Rau, sobre las reuniones con la candidata Villarán para reordenar a la ciudad, se entiende que el problema estaba claro y habían varias posibilidades de solución. Ya elegida, con el *Informe a Lima*, Villarán menciona el transporte como un eje de su gestión, dando un foco especial al transporte público para el cual se harían acciones articuladas a nivel de infraestructura y planeamiento con las acciones previas.

Con relación a la responsabilidad de los actores gubernamentales en el proceso de agendación, Elder y Cobb señalan que, en el proceso de formación de una agenda, lo que se considera es el hecho y no necesariamente la realidad misma del hecho como lo que verdaderamente importa. (...) Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo", sino que la posible solución cae en la competencia de las autoridades legítimas del gobierno (1984: 92,93).

En cuanto al proceso de agendación, Elder y Cobb (1984: 81) proponen entenderlo como un proceso de toma de decisiones que depende en alto grado de su contexto. Debido a que, en algunas situaciones institucionales y algunas áreas de políticas públicas, el proceso puede ser muy estructurado y bien definido. Esa no es la realidad de nuestro país, debido a la tendencia del sistema a actuar de forma desorganizada, por su propia falta de procesos, y al alto grado de informalidad de la sociedad en general.

Para poner un ejemplo de esta situación que se complica tanto política como técnicamente, se entrevistó al ex regidor por el PPC, Alberto Valenzuela de la oposición y a pesar de tener muchas críticas creía en la reforma:

En el 2013, después de la revocatoria, con las imperfecciones y la debilidad técnica, con muchas cosas por definir, se lanzó todo: los paquetes y *salió cualquier cosa* como vimos. Nos tocó empujar el proceso como estaba porque si no, se iba a perder una oportunidad para la ciudad y hoy funciona. Pero no fiscalizando y viendo que no se abandone el rigor técnico, por eso Castañeda no pudo desarmarlo del todo. (Venero, 2018 Entrevista. AV)

Analizando las decisiones desde la perspectiva de quiénes las elaboran, éstas son vistas como la confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. Es así que los roles, las prácticas y las decisiones son el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes, como lo señalan Elder y Cobb (1984: 82). Esto influye en la variabilidad del sistema que se analiza, pues estos cuatro elementos definirán la dirección que la política tome, convirtiéndola así en un elemento altamente maleable debido a la complejidad que le rodea.

En ese sentido, es resaltante la experiencia de María Jara, sobre este proceso, pues muestra la falta de capacidad de algunos actores para ser parte en las mismas condiciones, pero que eso no amilana su intención de querer ser parte del cambio y desde el punto de vista institucional no perder la posibilidad de dar la oportunidad a todos:

Los transportistas se tenían que organizar como empresa, para la entrega de documentos fue bien complicado, teníamos que explicarles cómo se hacía, hasta la diferencia entre un contrato original y uno fedatado. Son personas que no han tenido el mismo tipo de educación y no están acostumbrados a pagar buenos asesores. Los ayudamos a que presenten bien sus ofertas económicas para que participen, porque no queríamos que se nos caigan los concursos. Así era importante entenderlo porque el transporte es una actividad con más de veinte años, con reglas desordenadas que están tatuadas en los comportamientos de la gente. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Se debe señalar que estas prácticas o mecanismos, aparecen y se estructuran según varias estrategias que los actores puedan plantear para lograr su cometido: incluir los temas en la agenda gubernamental. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por sí solas estas prácticas no lo logran, sino que deben incluir como variables a considerar los contextos políticos, económicos y el marco institucional en los que se desarrollan como señala Alza (2014). Por eso insistimos en la consideración de la agenda mediática.

Por lo mismo, se puede decir que estas son innovadoras, en tanto que los actores tienen peso y presencia variable en cada caso y además pueden cambiar de postura en los mismos procesos de agendación y siempre tratarán de buscar nuevas formas de imponer su posición. Un ejemplo de las distintas posturas que puede asumir un actor involucrado es lo que sucedía en la ruta a Chosica:

En Chosica son cinco las empresas de transporte: El Señor de Muruhuay, Sarita Colonia, El Conejito, Antares y Lima Chosica, a todas se les dice “El Chosicano”. Y como son la misma ruta incluso los choferes pueden cambiar de empresa según el día o sanción que haya recibido alguna de las otras empresas. Pero dos de estas son las que ganaron las concesiones para la Reforma del Transporte en una voluntad de ser parte del cambio, de formalizarse. Es verdad que defendían los paros a veces, pero ese fue el proceso que Castañeda se bajó y no vio que eran los mismos responsables de tanto accidente, quienes querían ser los actores del cambio, ser ellos mismos una alternativa diferente. Eduardo Maldonado, fundador del colectivo No Abuses Chosicano. (Venero, 2018 Entrevista. EM)

En la gestión de Susana Villarán, sí se tomó en cuenta lo que plantea Chatterjee sobre la gestión de transporte, quién observó que “el arte de gobernar es una cuestión cada vez menos vinculada a lo político y cada vez más cercana al diseño y ejecución de políticas administrativas: un trabajo de tecnócratas más que de representantes políticos” (Chatterjee, 2007 citado en Bielich, 2010: 167). A pesar de las críticas de la oposición sobre la capacidad técnica del equipo municipal en general y de haber politizado el proceso, se llevó a cabo la reforma:

Ella (Villarán) no era la experta en el tema, pero en las principales entidades que articularían los cambios puso a técnicos con amplia experiencia para encabezar y

poder hacer tangibles los cambios. Nos referimos a Gustavo Guerra García, en Protransporte y a María Jara en la GTU. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Así, los “cinco procesos prototípicos de establecimiento de agenda” que propone Subirats (2012:141), tales como la movilización, mediatización, anticipación interna, acción corporativa silenciosa y la oferta política. Se pueden identificar como estrategias agregando la incidencia política, *advocacy* o cabildeo de la sociedad civil no empresarial; e inclusive la judicialización nacional e internacional, cuando los actores optan por llevar el caso a cortes, señala Alza (2014).

Para poner un ejemplo, las mesas de trabajo que incluían directamente a los transportistas y teniendo en cuenta que la oferta política se hizo desde la campaña, muestra la estrategia de movilización y anticipación interna, antes señalada, el tema no era nuevo se venía trabajando. Además, es necesario señalar el trabajo que se hizo con la prensa, como lo relata la exregidora municipal, Marisa Glave:

Me alegra que los temas de la ciudad estuvieran presentes en los medios de comunicación. Nosotros no tenemos una gran prensa, es una prensa bastante chata y sin mucha capacidad de análisis. Se han hecho varios desayunos de trabajo con la prensa para explicarles, facilitarles toda la información para tratar de que entiendan el concepto en su totalidad. Los imbuimos en el tema del bus patrón y también la campaña de todos por el orden, para que todos entiendan que la campaña de mejora de transporte ya empezó y depende de cada uno. Nosotros llamamos a la prensa, cada vez aparecen más. (Venero, 2012 Entrevista: MG)

Parte de las dinámicas de agendación en las relaciones que se dan entre los diversos actores son: debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran los procesos de establecimiento de agenda y son el paso previo para que determinado tema sea parte de la agenda pública. Además, Ortega (1987:70-73) en su trabajo sobre estos mecanismos, de manera más o menos consensuada explica diversos autores que proponen varias posibilidades, resaltando que en la práctica estos pueden combinarse para ser más efectivos en su acción.

En la agendación, uno de los mecanismos más importantes y más estudiados son los *pressure groups* o grupos de presión. Recordando a Sartori (1992) estos grupos de

presión deben entenderse como un grupo organizado de ciudadanos, con el objetivo de asegurar que el Estado siga ciertas políticas que pueden corresponder a sus intereses (Phillips, 2003: 243).

Para esta investigación, los actores en contra de la reforma y el más claro, no solo a nivel institucional sino además mediático, fue el sector perteneciente al Callao, tanto la municipalidad como los transportistas, María Jara lo relata:

Los transportistas del Callao se opusieron respaldados por el municipio del Callao. Es un secreto a voces, que estos grupos les financian las campañas y marcan la agenda de gobierno. El gerente de transporte del Callao decía que él estaba defendiendo los derechos de los transportistas por las inversiones que habían hecho, esa no es la labor de la autoridad, pero nadie se lo criticaba. La relación con el Callao fue tensa, cuando entramos a racionalizar rutas en el corredor del Metropolitano se sintieron arrinconados. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Es importante destacar que se pueden agrupar los medios y mecanismos vistos hasta aquí en términos más sencillos y accesibles como: formales, informales e ilegales. Así se puede establecer que, los mecanismos formales serían todos aquellos que están "institucionalizados", es decir permitidos y regulados por el ordenamiento legal. Los informales e ilegales constituirían los "no institucionalizados", pero a su vez se diferencian pues los informales serán todos aquellos que no están debidamente tipificados como formales, pero los ilegales estarían condenados como delitos.

Para que sea más claro, se pueden considerar los siguientes ejemplos de la realidad del transporte en la ciudad, lo "formal" sería el proceso de solicitar la inscripción de una ruta ante la municipalidad, pues es el proceso esperado para poder iniciar operaciones. El actuar "informal" sería empezar las operaciones en la ruta diseñada sin esperar que la municipalidad extienda el permiso, pero tal vez con un permiso anterior, y el proceder "ilegal" sería usurpar una ruta existente o crear una nueva, ofreciendo un servicio paralelo al oficial.

Es necesario agregar como actores a los que actúan casi individualmente y que muchas veces se cuelgan de las organizaciones a las que representan para conseguir intereses personales, incluso que pueden participar como agentes de presión desde fuera de las

organizaciones (Olson, 1965 citado en Phillips, 2003). Las definiciones dadas hasta la fecha no estipulan si los intereses que defienden estos actores son legítimos o en algunos casos ilegítimos, en la medida que lo que buscan es el mantenimiento de un status quo, que les permita generar un beneficio grupal, sectorial o individual en perjuicio de otros actores de la sociedad, que necesitan un cambio ante el caos de la movilidad en Lima.

Podemos decir que el gobierno central no tenía el mismo enfoque de reforma que la Municipalidad de Lima, porque tanto en el gobierno de García, como en el Humala se dio prioridad a los trenes con varias estrategias para que a pesar de no tener competencia pudieran asumir la función y jurisdicción para licitar los trenes en vías municipales, como señala María Jara:

No era un tema de los ministros solamente, venía de más atrás, solo podía haber una izquierda victoriosa y era la de Humala y la de Nadine. Tampoco se respaldó la reorganización de La Parada, nosotros retiramos las rutas solo con nuestros inspectores, cero apoyo policial. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Los celos políticos, no se dan solo para este sector ni en estas entidades, como muestra el ejemplo. Lamentablemente estas actitudes no ayudan ni la continuidad de políticas públicas al progreso del país sino ahonda en problemas y crea obstáculos. Es esa falta de articulación intergubernamental que hace que estos cambios no sean vistos, por la ciudadanía como integrales ni compromisos de alto nivel que involucren el desarrollo nacional.

El transporte público ha sido un problema desde que Lima empezó a crecer, los años 60 aproximadamente, pero no se había posicionado en las agendas políticas como se ha hecho en las últimas campañas electorales, como destaca Hernán Núñez, exteniente alcalde:

Es curioso porque hasta hace 3 elecciones (12 años) el tema del transporte no era el segundo (problema de Lima identificado por la población) era como el quinto y ahora es evidente que es un tema álgido para todos. (Venero, 2018. Entrevista.HN)

Existe una crítica al Estado, a nivel central y local, por no hacerse cargo del transporte, hubo acciones en el sector, eran muy concretas, sobre todo en infraestructura o modificaciones legales sin cambios importantes, no como un conjunto articulado de acciones integrales y ese cambio se da en el gobierno de Villarán. Asimismo, es importante reconocer que el problema ha crecido como la población y el parque automotor, por lo que las soluciones se han complejizado. Por eso, aunque haya sido planteada como política pública, la Reforma del Transporte tuvo defectos y su politización no permitió su continuidad ni implementación satisfactoria.

2.2. Análisis del Plan de Gobierno de Susana Villarán

Como hemos visto, la agendación está muy ligado al contexto, a los actores y sus intereses. En el caso de la Reforma del Transporte hemos identificado que este se presenta desde el Plan de Gobierno de Fuerza Social. Villarán, donde delineó propuestas como el reordenamiento del tráfico, la continuación del proyecto Vía Parque Rímac, los anillos viales en la periferia de la ciudad y la medida que más impacto tuvo en la sociedad fue la creación del Corredor Azul.

Durante su gestión, Villarán llegó a cumplir las propuestas hechas en cierta medida, pero no logró que se entendiera, precisamente, que eran necesarias y parte de un solo gran cambio reordenar el transporte. Así, más allá de errores en la estrategia comunicativa, hay una responsabilidad de la ciudadanía del enfoque de los problemas de manera muy individual, sin pensar en el gran impacto del cambio para la ciudad y en sus necesidades diarias.

En el plan se identifica un transporte caótico, ineficiente, inseguro y contaminante, se da a conocer el incremento de los tiempos de desplazamiento, comparando 1990 (35 minutos) con 2003 (45 minutos) y 2011 (una hora). Además, se considera el gasto que significa para las familias el transporte y se establecen comparaciones con otras capitales de la región. (Plan de gobierno FS, 2010:8)

Uno de sus objetivos en el Plan de Gobierno es “mejorar la calidad de vida de los limeños y limeñas con un sistema de transporte racionalizado y con menos accidentes.”, mientras que en los objetivos específicos menciona que se “sentarán las bases para la implementación de un verdadero sistema de transporte masivo en el largo plazo que

incluya la construcción de un metro subterráneo para Lima en la próxima década” (Plan de gobierno FS, 2010:20)

Hay una crítica a la administración saliente (segundo gobierno de Castañeda) por considerar que solo la infraestructura vial puede resolver los problemas, porque su posición es un enfoque que plantea solucionar la falta de reglas, de organización y una racionalización del sistema. Además, en los lineamientos menciona, las deficiencias que tiene el Metropolitano, sin dejar de reconocer que ha sido una propuesta que cambia la realidad de un tramo de la ciudad. (Plan de Gobierno de FS, 2011: 23)

Como menciona Taylor, es necesario tener en cuenta hasta qué punto los contenidos ideológicos influyen en la forma cómo se presenta un plan de gobierno. Las campañas suelen incidir en políticas públicas, pero el proceso de formulación de políticas públicas en Latinoamérica es muy diferente de la forma en que los candidatos eligen sus estrategias (2010: 44,49). En el caso de Villarán, todo el Plan de Gobierno incluyendo el tema de transporte, denota la ideología de izquierda, que incluye a los ciudadanos más pobres que suelen tener más dificultades para el acceso a una movilidad de calidad e invierten más tiempo y recursos en movilizarse.

Así el Plan de Gobierno de Villarán planteaba: la creación de la Superintendencia de Control Urbano, la creación de la Defensoría del Usuario, el ordenamiento de rutas, la racionalización del servicio de taxi, nuevos estándares técnicos, racionalización de la flota, reconversión empresarial, seguridad vial, la articulación de la política de transporte con los programas de vivienda y reestructurar el cuerpo de inspectores municipales de transporte. (Plan de gobierno FS, 2010:29)

Varios de estos puntos quedaron en el aire y otros tuvieron un trabajo importante pero que no se llegó a cerrar. Cabe destacar que la mayoría si fue parte de la propuesta de la Reforma del Transporte, como una propuesta integral, como un para un cambio conjunto. El cambio más importante se refleja en esta imagen, que habla por sí sola del ordenamiento y el cambio de superposición a intersección de rutas que era lo que se planteaba, pero aún hoy 4 años después no se ha logrado en su totalidad.

Figura 04: Propuesta de ordenamiento y articulación del sistema de transporte.



Otro punto del Plan de gobierno, es una ciudad saludable que cuide al medio ambiente, y lo relaciona al transporte. Perú ha firmado el Tratado de Reducción de Emisiones de Carbono o Tratado de Kioto, adoptado en 1997 bajo la dirección de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Si bien el alcance de este tratado se centra en el manejo de la contaminación ambiental de la industria, también involucra la forma cómo cada país regula su parque automotor para disminuir la cantidad de contaminación.

Según SENAMHI¹⁴, durante el mes de febrero del año 2012, la concentración promedio de Polvo Atmosférico Sedimentable – PAS llegó a un promedio de 12,7 t/km²/mes, siendo inferior en 4,4% a lo registrado el similar mes del año anterior que fue de 16,0 t/km²/mes. Este comparado con lo que la OMS considera tolerable 5 t/km²/me, el nivel de PAS registrado en el mes de enero fue de 2,74 veces el estándar, se registraron índices mayores en algunas zonas críticas tanto en Lima como del Callao. (Huapaya, 2012:333)

La propuesta de Villarán acerca del ordenamiento vial, coincide con los compromisos del Protocolo de Kioto, pues se incluye la renovación de la flota vehicular del servicio de

¹⁴ Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú

transporte público de pasajeros. Asimismo, el ordenamiento de los corredores viales, permite ejercer un mejor control sobre dichos vehículos, asegurando que presten un servicio amigable con el medio ambiente, como sería el paso al bus patrón.

Desde el gobierno de Villarán se ejecuta el Plan de Chatarreo¹⁵ con el objetivo de retirar de circulación buses y microbuses con niveles de emisión de dióxido de carbono especialmente altos. Este plan consiste en recibir el bus viejo y entregarle al dueño una cantidad de dinero razonable, desde 2 mil hasta 10 mil dólares, que deberá utilizar para adquirir una nueva unidad más moderna y menos contaminante, pero preferentemente para invertir en otra cosa como un taller, explica la exregidora, Marisa Glave:

El paso dos era el chatarrero, ya se inició con la planta y pilotos, por eso queremos la ordenanza para que esto sea más ágil, porque es la única forma de asegurarse que la combi ya no esté en la ciudad. Porque si le quitas la licencia de funcionamiento aquí se va a ir más allá, el chatarreo es la única forma de estar seguros de que no regrese. (Venero, 2012 Entrevista.MG)

Así como Juan Tapia, ex presidente de Protransporte, nos comenta sobre el avance consensuado con el Plan:

Al final se logró chatarrear 2 mil vehículos, en el plan se congela el parque automotor para que no se reemplacen estos vehículos viejos por nuevas combis pequeñas que serían competencia y así se hace rentables los buses patrón. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

2.3. Todos hacemos el transporte público: los actores involucrados.

Históricamente, la política peruana tiene la tendencia a convertirse en un espacio de lucha por el poder que obedece a intereses particulares, dejando de lado las ideologías que aparentemente inspiraban a determinado candidato. El Estado es

¹⁵ El Estado ha preferido apoyar la renovación del parque automotor de automóviles los cuales generalmente están derivados al transporte privado, sin iniciar un programa de apoyo a la renovación de aquellos vehículos que prestan servicios masivos y públicos (Flores, 2009: 45). La gestión de Villarán, en marzo del 2011 emitió la Ordenanza N° 1595 que da las disposiciones para el programa de Chatarreo de vehículos de transporte de personas. Ese mismo año se retiraron del parque automotor 750 unidades de transporte masivo. Como se estableció el régimen de retiro por antigüedad de los vehículos, se calculó que para enero del 2013 serían 700 vehículos que saldrían del mercado.

considerado un botín útil y codiciado, que puede ser utilizado para sostener y expandir las relaciones de clientelismo (Murakami, 2014: 98,100).

Esta percepción hace que los ciudadanos tengan una idea mayormente negativa de quienes intentan acceder al poder, y los empuja a creer que ocultan motivos personales en vez de pensar en hacer para el beneficio de la ciudad o la gente. Esa apreciación es muy alta, como lo muestra Julio Rau Rau, dirigente de transportistas:

Castañeda Lossio dijo en campaña (2014) que la reforma era una estafa y la iba a deshacer, pero en campaña se engaña a la gente y hoy el señor la ha continuado y debería ser denunciado por omisión de funciones, porque debería exigirles a los concesionarios que ganaron, que cumplan todos los requisitos que se establecieron o sino sacarlos y no se hace. (Venero, 2018. Entrevista. JR)

El crecimiento de la ciudad, tanto en superficie como en población, ha hecho que los ciudadanos vean al transporte como un problema que urge solucionar y por eso se coloca como un punto central de las campañas electorales, pues integra las necesidades cotidianas de acceso al trabajo, educación, los servicios públicos, el abastecimiento y la recreación. Esta se presenta a los electores como una preocupación por impulsar el uso de medios de desplazamiento que no sean contaminantes y que no demanden el uso excluyente de espacios de la ciudad, con el objetivo de facilitar la convivencia armónica entre los habitantes (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 290).

Sin embargo, la mayoría de opciones no sigue una propuesta de movilidad sostenible integral, sino que el momento electoral coincidía con el afán de la reelección de la gestión saliente de renovar las vías por su fácil ejecución y rédito político, aunque genera más tráfico, pero evidencia la falta de planeación y priorización del trabajo para la mayoría de usuarios que usa transporte público.

La Reforma del Transporte, caso central de esta tesis, muestra que la MML se propuso tomar medidas regulatorias para mejorar el sistema de transporte público, pero estas nuevas disposiciones no han sido aceptadas de forma unánime entre los gremios de transportistas e incluso por la propia ciudadanía.

Como se viene mostrando, este proceso involucra la existencia de distintas dinámicas: la interacción de los actores públicos y privados como son: sindicatos, medios de

comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Sea entre ellos mismos, así como con los actores del otro grupo, generando esto en diversos escenarios formales o informales (BID, 2006:18). Es clave poder diferenciar las distintas agendas de los actores, tanto en el plano: mediático y gubernamental o pública, cada una con distintos intereses, pero que suceden paralelamente y en su conjunto se puede reconocer una imagen de la realidad pero no siempre quedan claros los intereses de cada actor en cada caso.

2.3.1. El Estado retoma acción en el Transporte: los actores públicos

Es necesario mencionar que la gestión del transporte público en Lima está dividida entre diferentes entidades públicas como son la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), Municipalidad Provincial del Callao y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Esto constituye un desafío, pues dichas entidades deben coordinar en pro de una política integral atender las dimensiones del transporte público. Desafortunadamente, esta fragmentación genera superposición de responsabilidades y ha impedido la elaboración de una política conjunta para afrontar el problema, lo cual se puede constatar en los problemas al momento de autorizar y coordinar líneas y rutas de transporte público.¹⁶

Los partidos políticos, permiten establecer el puente para unir lo local con lo nacional: sin ellos, cada nivel actúa de forma independiente y emprende sus propias vías de desarrollo (o subdesarrollo). Por lo tanto, más que un problema de “cultura”, la confianza en la democracia es un problema de bienestar ciudadano y de interés en ese tipo de régimen. (Vergara, 2008: 133,140).

Desde los años 90, los partidos políticos en el Perú están en una crisis continua, y las normas que regulan su participación en los comicios no han sabido afrontar adecuadamente esta situación. Las acciones que se toman para enfrentar los problemas del transporte usualmente son fragmentadas o desordenadas, no hay un plan nacional articulado que guíe el desarrollo del sector. Esto porque o los partidos no lo identifican como gran problema a resolver o porque no es el mismo partido en los distintos niveles de gestión para poder implementar un plan articulado, esto último pasó en el caso de la MML.

¹⁶ En noviembre del 2018 se aprobó en el Congreso de la República la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), que deberá garantizar el cumplimiento de un sistema integral de transporte.

El Partido por la Democracia Social, posteriormente Fuerza Social, fue el encargado de llevar a Susana Villarán al sillón municipal. Caracterizado por su pragmatismo y por contar con gestores públicos entre sus filas. Entre estos actores públicos se pueden considerar a Gustavo Guerra García, ex viceministro de transportes y comunicaciones que en la gestión fue Presidente de Protransportes y a Eduardo Zegarra, exsecretario general del Ministerio de Agricultura, fue exteniente de la gestión Villarán. Este partido político contaba con personas que tuvieron experiencias reales en posiciones en poder, no solamente con teóricos (Maldonado, 2014:23-24). Es decir, conocían la gestión pública por dentro. Esta podría considerarse una ventaja, la confianza de ellos mismos de tener un equipo que tenía experiencia para tomar decisiones.

Es necesario que un candidato priorice las políticas públicas enfatizando la protección social, mientras otro candidato puede hacer énfasis en las obras públicas (Taylor, 2010: 53).

Esta cita refleja lo que significó en el paso de gobierno entre Villarán y Castañeda. Al final de la gestión de la primera y la tercera gestión del segundo el 2014, entender la diferencia fundamental entre ambas opciones. La gestión de Castañeda dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a desarrollar obras eminentemente físicas y con gran impacto en la geografía de la ciudad: más pistas e intercambios viales, escaleras y parques zonales. Por otro lado, Villarán ofrecía un reordenamiento de la ciudad incluyendo proyectos “menos tangibles” o no inmediatos como espacios de cultura y participación ciudadana sin mayor impacto a la infraestructura existente con una propuesta de transformación continua.

Ambos modelos son válidos y valiosos pero en nuestra sociedad, sobre todo en los sectores C, D y E, un buen porcentaje de la población como muestran diversas encuestas¹⁷, considera a las obras físicas más importantes que aquellas centradas en la mejora de las políticas relacionadas a los servicios, sobre todo porque se ven y reducen las brechas que ellos perciben como necesidades básicas.

¹⁷ La principal razón por la que los limeños votarán por Castañeda es porque: Realizó una buena gestión/realizó obras (43%), se preocupó por la construcción de escaleras en los cerros (21.7%), tiene experiencia/ capacidad en el cargo (16.5%), implementación del Metropolitano (12.2%), es trabajador/emprendedor/luchador (6.7%). (Correo 2014)

Se pueden identificar varios actores y entidades públicas para el sector transporte, específicamente ocho¹⁸, con diferentes estrategias, funciones y áreas de impacto. Los actores de la sociedad civil tuvieron un rol menos activo a lo largo de las primeras etapas del proceso, hasta llegar a la implementación misma del Corredor Azul, momento en el cual expresaron su voz de protesta frente a determinadas falencias del servicio.

Organizar el apoyo a una idea o propuesta necesita de personas dispuestas a invertir su tiempo y su dinero en la promoción y defensa de esta, personas que usualmente son activistas por alguna causa determinada, entre las cuales se puede considerar a la convicción personal, compromisos ideológicos, necesidades de trabajo o sencillamente promoción de sí mismos (Walker, 1979; citado por Elder y Cobb, 1984: 90).

En resumen, los actores públicos tuvieron un gran reto debido a la naturaleza inestable del proceso de políticas públicas en nuestro país, que plantea soluciones principalmente a corto plazo, el inusual escenario de inestabilidad política para mantener a Villarán en el cargo y la alta resistencia al cambio de los actores privados. Así se evidenció con mayor facilidad la poca organización, comunicación y articulación entre las personas y las propias instituciones para enfrentar el gran cambio que proponía la gestión de Villarán, de esto da cuenta Eduardo Maldonado, fundador de No Abuses Chosicano:

El problema no fue técnico, fue comunicacional, se notó que fue al cabalazo. El cuestionamiento fue que se aceleró para poder mostrar algo para la reelección. Incluso algunos militantes hicieron sus esfuerzos apoyando la Reforma, pero individualmente porque no encontraban acción en la MML y no fue suficiente, hubo una desidia de parte de los responsables de la implementación que empeoró la percepción. (Venero, 2018 Entrevista. EM)

Dentro de los actores públicos se evidencia un cruce de funciones que sobrepone las responsabilidades, lo que genera confusión, descoordinación y desorden, sobre todo para los ciudadanos. En este desorden, la Reforma tomaría un rumbo más complicado porque Castañeda volvió al sillón municipal y buscó deshacer lo avanzado por Villarán: cambiar las negociaciones a las que se llegaron, las reglas de juego con las que se lograron las concesiones y los mecanismos de influencia que se habían establecido con parte de los actores privados. Esto no permitió que los actores, de mando medio, que se quedan en las instituciones, tengan una posición unificada desde el sector público

¹⁸ Ver anexo 7.3

ante la propuesta de la Reforma y crecieron las presiones de los actores privados, por lo que no se difundió la continuidad, muy necesaria en toda política pública.

En una entrevista a un funcionario de la Defensoría del Pueblo, Espinoza confirmó que el Estado tiene falencias, debido a que no existe una articulación entre las normas, así como hay casos de duplicidad de funciones entre dos o más entidades estatales, lo cual genera confusión tanto a nivel estatal como ciudadano (Espinoza, 2015: 27). Esta situación no solamente incomoda a los ciudadanos que sienten que sus derechos son vejados y desean una solución, sino que retrasa todo el proceso de elaboración de políticas, debido a que es necesario tener una coordinación que es, de por sí, compleja entre los entes involucrados.

Revisando a De Soto (1984:139) se recuerda que este problema no es reciente, ya entre 1926 y 1984 se cambió más de diez veces al encargado de la fiscalización y ordenamiento del transporte público en todo el territorio nacional. Esa inestabilidad de funcionarios y el conocimiento, no solo del tema sino de la administración pública, también lo describe Bielich en lo que ella llama organismos de elite eficientes y organismos de línea desorganizados (2010:147).

En el Perú, existen múltiples instituciones que tienen a su cargo la regulación del transporte público. (Torres: 2010:304; Huapaya y Soto, 2012: 323).¹⁹ Según la Ordenanza N°812 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Estructura Orgánica de la MML, publicada en setiembre del 2005, existen diferentes entidades que realizan funciones relacionadas con el servicio de transporte urbano (Defensoría del Pueblo, 2008: 163).

En la actualidad, las autoridades encargadas del tema de transporte son:

1. Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en su área de Transporte Terrestre;
2. Gobiernos regionales, en su área de planificación
3. Municipalidades provinciales, en la Gerencia de Transporte Urbano (GTU);
4. Municipalidades distritales responsables de las vías y tránsito de su jurisdicción y las motos taxis,

¹⁹ La primera ley en materia de transporte terrestre en el Perú se emitió en 1983, Decreto Legislativo N°329, derogado en 1991 por el Decreto Legislativo 640. Recién en 1999 se emitió una nueva Ley de Transporte terrestre, la Ley N°27181, estuvimos ocho años sin norma que nos diga cuál era el norte regulador en materia de transporte terrestre. A partir de esa fecha, por cada accidente de tránsito fatal mediatizado la autoridad ha realizado un cambio normativo en materia de transporte terrestre, acumulando 205 cambios normativos. (Flores, 2009:6)

5. Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Transportes (OSITRAN),
6. Policía Nacional de Tránsito, en la Dirección Nacional de Tránsito
7. Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (SUTRAN).

Es necesario remarcar que las múltiples instituciones con facultades sobre el transporte urbano generan superposiciones y duplicidades, que complican el marco regulatorio (BM, 2008:278) Ver el anexo 7.3

A nivel de Lima, se deben tener en cuenta cuatro entidades más: el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE), Protransporte y los Juzgados de tránsito.

Se debe mencionar la situación de rivalidad entre las Gerencias de Transporte Urbano de Lima y su homóloga del Callao, sobre todo por los diferentes criterios de sanción y para las autorizaciones de rutas, los permisos para los taxis, y la eliminación de las empresas que incumplen. Esta falta de competencias evidencia que la institucionalidad que debe solucionarse para que la gestión del transporte sea efectiva.

A pesar de tener tantas instituciones involucradas en el tema de transporte debemos decir que como señala Bielich (2010) en su diagnóstico del Estado “Perdido en el espacio vial”, no se cuenta con un grupo de expertos que haya sido capaz de influir directamente en la adopción de algunas medidas relacionadas al transporte. Si bien existen observatorios dedicados a analizar el comportamiento del transporte público masivo, la información que aportan suele ser dejada de lado por organismos como la misma municipalidad. Aunque las municipalidades peruanas tengan la competencia del transporte urbano, no tienen los recursos financieros ni técnicos para desarrollar proyectos de transporte masivo, el apoyo del gobierno nacional es crucial y empieza de a poco a consolidarse.

Si bien ese escenario cambió con las propuestas de Villarán y poner como eje de la gestión el transporte, tampoco se contó con la cantidad de técnicos necesarios para sostener la Reforma y tener un proceso más cuajado desde el principio, como señala el regidor de oposición, Alberto Valenzuela.

No hubo un sustento técnico medianamente sólido, pero sí hubo buena intención seguramente, propusimos que llamen cooperantes internacionales porque en el Perú no tenemos esos técnicos con experiencia, ellos eran muy endogámicos. Se necesitaba un gran ejecutor no solo buenos consultores y en el Perú no había. En cada mesa de trabajo los transportistas cuestionaban cosas y se replanteó mucho, se perdió tiempo y se perdió credibilidad, formalidad y seriedad al proceso. La GTU y Protransporte se presentaron en la Comisión de Transportes de la municipalidad para dar informe de lo que se venía avanzando. (Venero, 2018 Entrevista. AV)

2.3.1.1. Capacidad estatal de la Municipalidad Metropolitana de Lima

En Lima, la planificación del transporte depende directamente de quien esté a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Los directores de las oficinas de transporte de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) la Gerencia de Transporte Urbano (GTU), Protransporte y Ciclo Lima (para vehículos menores y no motorizados) que son elegidos por la alcaldesa.²⁰

Como señalan Legard y Solano, Lima como región administrativa tiene 2 665 kilómetros cuadrados, fue creada recientemente en el 2002, cuando se dio un proceso de regionalización en todo el territorio nacional, en búsqueda de la descentralización. La provincia se escindió del departamento del mismo nombre y pasó a tener una administración autónoma, por su carácter de capital nacional. La MML se convirtió entonces en la región Lima, y su gobernador regional, es también el alcalde de la ciudad. Esto delimita el área bajo su administración a los cuarenta y tres distritos que pertenecían anteriormente a la provincia. Este proceso fue un acto político, pero hasta hoy la MML no ha asumido funciones y competencias de la nueva región (2011: 22)²¹.

En la capital, área delimitada para esta investigación, la Municipalidad Metropolitana (MML) es el ente encargado de la regulación del Transporte Público, por medio de la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) la cual:

²⁰ Artículo Por qué voto por el #NO: la reforma del transporte (Lugares Comunes,2013)

²¹ Este tema de transferencia de funciones y presupuesto está incompleta en varias regiones del país.

Es el órgano de línea responsable de formular, evaluar, conducir y supervisar los procesos de regulación [...] y tiene entre sus principales funciones proponer las políticas y estrategias para la organización del transporte público, tránsito urbano y uso especial de las vías; proponer normas; conducir y supervisar las actividades vinculadas con el transporte urbano, tránsito urbano y uso especial de las vías; resolver en la vía administrativa los recursos impugnativos que interpongan los recurrentes respecto a las resoluciones expedidas por las subgerencias; atender las quejas de los usuarios y operadores, entre otras (Defensoría del Pueblo, 2008:163).

Se puede definir a la autoridad gubernamental, como la responsable del manejo de los recursos del gobierno, para solucionar los problemas de una sociedad mediante la regulación de la forma como prestar servicios en una ciudad, así como otros mecanismos.

Durante la gestión de Castañeda, las capacidades de las entidades dentro de la MML con responsabilidad en transporte no fueron complementarias, sino que tuvieron estructuras y capacidades diferentes. Protransporte es referente de un organismo de élite, de una función puntual (la administración de corredores de agregados de alta capacidad). Frente a esta situación bastante exitosa, encontramos el caso de la GTU, organismo de línea, con una serie de responsabilidades (administrar, organizar, regular y fiscalizar el transporte de toda la ciudad) y que sufre de las dos características que Migdal reconoce como debilidades del estado: funcionarios poco capacitados y volatilidad del funcionariado. Encontramos entonces a un estado débil en lo que a gestión del transporte se refiere. (Bielich, 2010:166)

“La capacidad de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”. (Repetto, 2003, citado por Bielich, 2010:167)

La comparación que se puede dar con estas entidades en la gestión de Villarán, es que se convoca a personas que sí han trabajado en el transporte antes y que, si bien no tienen el equipo técnico óptimo, son capacitados para que dejen de ser funcionarios de escritorio y se involucren con los cambios de ordenamiento y otros procesos que genera la Reforma. Eso se refleja en los comentarios de María Jara:

La reforma no contaba con presupuesto, no se priorizó esa asignación. Seguridad ciudadana tenía el doble del presupuesto que la GTU. Esta señaliza, pone semáforos, regula, era inequitativa, no teníamos personal. En la GTU teníamos dos equipos: el del día a día y el de la Reforma que se encargaba de las ordenanzas que se aprobaron y actualizar la reglamentación de todo el servicio: transporte urbano, taxis, que tiene también su reforma, movilidad escolar, carga, bicicletas. Si nos hubieran dado presupuesto hubiéramos hecho mucho más. Solo el último año Gustavo Guerra García (Protransporte) hizo un proyecto con los saldos de otros proyectos que no se ejecutaron que eran como 200 millones de soles para implementar el Corredor Azul, con esa plata se llegó a contratar a mil inspectores para que estén en el inicio de cada corredor. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Los ciudadanos esperan que quieren llegar al Estado generen soluciones, que siendo candidatos plasmaron en discursos y promesas. Cuando se asumen los cargos como actores públicos esperan que la institución tenga lo suficiente y que ellos tengan lo necesario para tomar decisiones para mejorar la realidad. Sin embargo, en el transporte público no fue una prioridad para estos actores gubernamentales, aunque se tienen evidencias de que sí se pensó que debía hacer algo; durante el siglo XX encontramos cinco Planes de Desarrollo en Lima:

1. Plan Piloto de Lima de 1949;
2. Plan Regulador de Lima de 1956
3. Plan de Desarrollo Metropolitano PLANDEMET de 1967
4. Plan de Desarrollo Metropolitano Lima - Callao 1990 - 2010 y
5. Plan Maestro de Lima - Callao 2004.

Además, Bielich menciona también más herramientas para ver el planeamiento de la ciudad que debía incluir si o si el manejo del transporte. De esa manera tenemos el Proyecto de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana (1981), Plan de Estructuración Urbana de Lima Metropolitana (1986), Plan de Desarrollo Metropolitano (1988), Plan Director Urbano para el Callao 1995 - 2010 y el Plan Regional de Desarrollo Urbano en la Región Lima (2002), (Bielich, 2010: 124)

En estos planes se toman en cuenta los problemas que existen entre las diferentes instituciones, la falta de competencias definidas, la superposición de funciones o,

simplemente, la poca capacidad e iniciativa que pueda existir. (Bielich, 2010: 131). Son documentos que con varios vacíos reflejan más un deber ser que una solución a la realidad que se tiene, eso refleja otra brecha para su consideración como propuesta ejecutable, pero cabe resaltar que esto mejora con el tiempo.

Desafortunadamente, la “Reforma del Transporte” no llegó a plasmarse en un documento único, pero sí desarrolló el marco normativo necesario para su desarrollo. En el intento de esta investigación se hizo la revisión del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la MML.

El afán de reorganizar el desplazamiento fue, como se mencionó antes y se muestra en las entrevistas, parte de una estrategia más amplia. A continuación, presentamos cómo se estructura el PDC en el tema de transporte:

- La política de desarrollo es promover las condiciones de habitabilidad segura con acceso y mejora de la vivienda, la movilidad, el transporte, los servicios básicos, la recreación, los espacios públicos y otros, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad.
- El objetivo estratégico es impulsar una movilidad sostenible, segura e inclusiva que contribuya a la articulación urbana y regional de la metrópoli.
- De los siete objetivos específicos podemos destacar cuatro para este tema:
 1. Desarrollar una movilidad urbana sostenible con prioridad para los peatones, ciclistas y transporte público, implementando los sistemas de transporte no motorizados y de transporte público masivo, obteniendo una eficiente distribución y equilibrio modal de los viajes metropolitanos.
 2. Ejecución sostenida de un proceso de reordenamiento del transporte público y del tránsito metropolitano.
 3. Disminución sustancial de los accidentes de tránsito y de las muertes que ellos producen, garantizando la seguridad en el transporte protegiendo a mujeres, niños, niñas y adolescentes.
 4. Aseguramiento del acceso igualitario al sistema de transporte público, mejorando la cobertura del mismo y las condiciones de accesibilidad.

En cuanto al Plan Estratégico Institucional (PEI), se observa que un objetivo estratégico es “Mejorar las condiciones para la movilidad segura y eficiente de las personas, en especial de niños, adultos mayores y personas con discapacidad” (MML, 2013).

Las métricas utilizadas por la MML se reducen a dos puntos: i) retiro de la flota obsoleta de transporte público de pasajeros y ii) área de vías con mantenimiento que no necesariamente responden al objetivo propuesto, puesto que ambas no inciden directamente en una mejora observable del tráfico en la ciudad.

De esta forma, la idea de mejorar la capacidad de desplazamiento del ciudadano a lo largo de la ciudad queda en segundo plano, pero se reconoce, que son acciones que pueden ayudar a articular la Reforma.

Se mencionó anteriormente que las políticas públicas no aparecen de la nada, pues necesitan sustentarse en situaciones problemáticas reales sometidas a interpretación y análisis. Así, el carácter del problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas, que luchan por definir (o descartar la definición de) un asunto que se considera objeto de acción pública (Gusfield, 1981 En Elder y Cobb, 1984: 91).

En el caso del transporte de la ciudad de Lima, dichos procesos estuvieron a cargo de entidades como Protransporte y la GTU, quienes estuvieron acompañadas en esta labor por otras entidades civiles organizadas, mediante mesas de trabajo y el conflicto se daba sobre todo con los operadores, más que con los usuarios que terminan siendo los más afectados.

2.3.1.2. Municipalidad del Callao

Lima y Callao, son físicamente una sola ciudad pero que tiene dos gobernantes distintos. No se ha desarrollado una visión del futuro única para la capital que pueda generar propuestas integrales. Un claro conflicto son las rutas de transporte público, el inexistente orden para otorgarlas y organizarlas en términos formales en la ciudad de Lima. Las rutas se ofrecen con menor control en provincias vecinas, amparándose en la continuidad urbana (Legard y Solano, 2011: 23).

La municipalidad del Callao también tiene jurisdicción sobre parte importante de la ciudad. Por tanto, las acciones que realiza tienen impactos significativos en el transporte de Lima Metropolitana, revisando el Plan de Desarrollo Institucional identificamos que, entre sus objetivos estratégicos se encuentra: mejorar los sistemas de tránsito,

transporte público de pasajeros y carga; así como preservar e incrementar la infraestructura vial urbana integrada al área Metropolitana. Sin embargo, este objetivo carece de indicadores que permitan medir el impacto de la política, aunque sí incluye la métrica para las actividades que se desprenden de dicho objetivo. (Ver anexo tabla 06)

En general, se puede ver como común denominador la infraestructura vial, la distribución de rutas y la reducción del tránsito, pero ha quedado en evidencia que la mayoría de los planes se quedan en el papel y no se llegan a ejecutar con esa facilidad.

Las diferencias con la MML son la política pública del transporte público en Lima, por un lado, que no se encuentra abordado integralmente y el Plan del Callao responden más a indicadores de gestión que de política pública. Estos tienen como eje reducir accidentes, pero no queda clara la estrategia y medición para cambiar esa realidad.

Hernán Núñez, exteniente alcalde de MML: con la municipalidad del Callao siempre fue tensa la relación, porque su posición era defender a Orión como vocero político, no encuentro otro móvil para su conducta, con la gestión de Villarán había un confrontación. (Venero, 2018 Entrevista.HN)

Alberto Valenzuela, ex regidor del PPC: la relación con la municipalidad del Callao siempre ha sido mala, no ha tenido un juego limpio ni para sí ni para Lima, no le interesaba. (Venero, 2018 Entrevista. AV)

Estas actitudes llegaron a acciones legales, pues cuando las empresas del Callao presentaron denuncias ante Indecopi, por el retiro de rutas en la Av. Túpac Amaru, por la sobre posición con el Metropolitano, la GTU presentó su defensa y como ente regulador según la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), en el artículo 152° se refiere a casos de discrepancia por el fenómeno de conurbación provincial, donde se dispone que la decisión final corresponde a la MML, sobre este caso detalla María Jara:

La relación con el Callao fue tensa, cuando entramos a racionalizar rutas en la ruta del Metropolitano se sintieron arrinconados, iniciaron un proceso de barreras ante Indecopi y ganaron la primera instancia, pero contratamos a Alfredo Bullard, aun con resistencia de la gestión. Justamente si él, que es una persona que cree en el libre mercado, está defendiendo la capacidad regulatoria de la municipalidad

en materia de transporte podíamos ganar y así fue, no pudieron discutirnos más, fueron más de 60 procesos. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

2.3.1.3. El gobierno central y el MTC

No hay hasta hoy, una política pública de movilidad integrada a nivel nacional. Esto preocupa, sobre todo para las ciudades que están creciendo y van a desarrollar el mismo problema que vive hoy Lima. El MTC debería coordinar con las municipalidades para prever y planificar con tiempo. Sin embargo, no se ha involucrado y la migración interna a Lima continúa, con la respectiva necesidad de movilidad diaria. Uno de los grandes errores del Estado ha sido poner en el centro del debate la tecnología, buses o trenes, y no al usuario.

Bielich señala que en la gestión del transporte de nuestra ciudad las reglas del juego siguen estando restringidas a las autoridades más altas, es decir, el gobierno central y el MTC (2010: 165) Es curioso que esta entidad no se identifica con el problema y no cumple su función de articular de manera nacional las soluciones integradas, sino quiere imponer trenes aun cuando muchas veces se interpone a las propuestas que desarrollan las municipalidades, como el caso de Arequipa²².

El MTC considera dos objetivos en su Plan Estratégico Sectorial, ambos orientados a objetivos que pertenecen más a la gestión pública que a la política. La siguiente tabla nos indica que la métrica de dichos objetivos es el funcionamiento del sistema integrado de transporte, así como proponer un marco normativo, elementos que no necesariamente son coherentes con otros elementos de dicho plan.

²² En Arequipa antes este mismo problema que empieza a complicarse, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) propuso el monorriel. El tren reemplazará a la línea troncal por un costo de mil 500 millones de dólares. La infraestructura funcionará en el 2016. <https://larepublica.pe/archivo/774833-el-caos-del-transporte-un-problema-aun-sin-solucion> Publicación 25 Febrero 2014.

Tabla 07: Objetivos e indicadores relacionados al transporte masivo de pasajeros

Objetivos específico	Indicador
OE2.6 Gestionar el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros de Lima y Callao, a través del Metro de Lima- Buses	Porcentaje del Sistema Integrado de Transporte operando (Metro – Buses)
Crear y promover la implementación del marco institucional para ordenar el transporte urbano en Lima Metropolitana y el Callao	Porcentaje del marco normativo para funcionamiento de la Autoridad Autónoma del Transporte de Lima y Callao

Fuente: (MTC, 2012)

Mientras que la gestión de Susana Villarán propuso continuar con la avanzado por Castañeda y con una nueva línea de Metropolitano, “El gobierno nacional propone construir un tren en la misma ruta. Un tren que cuesta diez veces más, y demora varios años adicionales de construcción, para transportar prácticamente al mismo número de gente.” (Villarán 2011:11). Como muestra este texto, Villarán critica desde el inicio de su gestión al gobierno central. Esto debido a la idea e insistencia de tener más trenes, a pesar de su alto costo monetario y del largo tiempo que toma su implementación.

Juan Tapia: Yo fui con Susana a Palacio para ver el tema de la Reforma y en una de las reuniones Ollanta le dice a Susana aceptas el Metro o no lo aceptas, lo voy hacer de todas maneras. No les interesaba integrar tampoco, porque había que justificar los gastos. Si solo daban 200 mil soles se arreglaba el problema de la ciudad, pero hemos visto porque siguieron²³. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

María Jara: Nos acercamos al MTC por el tema de trenes, esas rutas que han sido aprobadas no van a concluir hasta el 2035, ¿qué se va hacer mientras tanto? Desde el Ejecutivo, sin conversación con la Municipalidad, se dieron por Decreto Supremo las autorizaciones para los trenes, que son ilegales, pero nadie hizo nada. Fuimos a explicarles la Reforma y solo les interesó que cuando se terminara la Línea 1 se retirarían las rutas de las concesiones para que no les afecte y se hicieron esas modificaciones en los contratos, pero no dieron ningún

²³ En la entrevista se deja un silencio, que haría referencia a las denuncias con Odebrecht que son casos de investigación de los últimos cuatro Presidentes de la República. Revisar el libro del excongresista Juan Pari (2017) *Estado corrupto: Los megaproyectos del caso Lava Jato en Perú*.

recurso para apoyar en la Reforma, se pusieron de lado. Solo les interesan los trenes, pero ni siquiera con una priorización técnica porque tienen serias dificultades: hay sobredimensión de estaciones, las demandas de viaje no las tienen claras, la planificación no ha sido de red sino de algunos trazos, se ponen a hacer un metro subterráneo cuando no hay demanda (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

2.3.1.4. La Policía Nacional

Las críticas que se escuchan en las calles, de los conductores, de todo tipo de vehículo no son solo percepción de la ciudadanía, sino que realmente no hay una articulación con las otras entidades para la gestión del tránsito. Para sostener esta opinión presentamos dos fragmentos de las entrevistas realizadas sobre la función de la Policía en el transporte de Lima y la Reforma del Transporte:

María Jara: La Dirección de Tránsito de la Policía, fiscaliza el incumplimiento de las normas de tránsito, lo que necesitábamos era apoyo de la fuerza pública, que, frente a la resistencia de los transportistas, protegieran nuestro derecho al orden y no se hace. La policía interviene la gestión de tránsito cuando no es su competencia, solo debe aplicar sanción y no ha sido posible que obedezca los lineamientos o parámetros municipales. Esta realiza fiscalización por temas no prioritarios, se meten en los cruces con semáforos inteligentes y hacen que se pierda su lógica, se necesita que estén para prevenir que se congestionen los cruces, que sancionen directamente a quienes se pasan una luz roja de manera disuasiva. No son eficientes, los tiempos de espera son terribles porque ellos no respetan el ciclo semafórico que son responsabilidad de la municipalidad. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Ángel Mendoza: La Policía Nacional está en otra sintonía. En vez de ordenar desordena, genera una circulación rápida en algunas vías pero no para que se descongestione sino para que pasen autoridades y los demás no son tomados en cuenta. La policía no se ha comprado el pleito de la Reforma, es más, ha mandado un documento a Protransporte que su convenio no es para fiscalizar y retiran los conos que ponen los inspectores en vez de respetarlos, es un caos. Pero en la época de Villarán sí estuvieron identificados y es más el ministro del Interior apoyó

cuando el Corredor Azul entró en funcionamiento y pudo retirarse a las otras rutas (Venero, 2018 Entrevista.AM)

2.3.2. La reacción de la costumbre: los actores privados

Un punto muy interesante que mencionó el ex teniente alcalde, Hernán Núñez, es que la Reforma del Transporte no era solo del sistema en sí, sino de todos los que somos parte del sistema de transporte día a día y eso está relacionado a la cultura vial y la convivencia social.

Pudo haberse mejorado la comunicación porque no tenía que cambiar solo el chofer o la unidad, teníamos que cambiar costumbres y era una reforma también de los pasajeros, no podíamos seguir estirando la mano para tomar un bus en cualquier parte. (Venero, 2018 Entrevista.HN)

Además de los peatones, es importante tener en cuenta a todas las personas a las que se afecta con esta Reforma del Transporte y por qué fue tan importante trabajar el componente social, esa aproximación nos la brinda Juan Tapia, ex presidente de Protransporte:

Se hizo un inventario de vehículos y en ese momento Lima tenía como 26 mil vehículos y el callao 14 mil, o sea en total 40 mil vehículos. Eran tres trabajadores por vehículo²⁴ es decir 120 mil familias y se estimaba que además podían ser 240 mil taxis, y 100 mil moto taxis, sacando cuentas se pasaba las 500 mil familias que eran casi un millón y medio de personas. Con el escenario completo veías que el 15% de la población de Lima vivía del transporte y por lo tanto, hacer una reforma sin reconocer el status social de todas las personas que viven del transporte era muy difícil y la mejor manera era incorporar a los afectados, que pueden integrarse al sistema y así nacen las mesas de trabajo. Estas ayudaron a sensibilizar y a poner el tema en la agenda gubernamental. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

2.3.2.2. Transportistas

Los transportistas son de todas maneras los actores más importantes de este proceso. Como actores privados se dividieron en dos grupos y su posición respecto a la Reforma

²⁴ En un vehículo de transporte público podemos encontrar al chofer, el cobrador y el dueño de la unidad.

fue cambiando según la presión de los actores públicos, la información que tenían y la voluntad de ser parte del cambio.

Uno de los grupos que inició la campaña con Susana Villarán, fue Julio Rau Rau reconocido dirigente de transporte, pero esto no duró mucho y en la gestión pasó a apoyar la revocatoria:

Sí, al inicio Susana tuvo el apoyo de muchos transportistas y creo que su percepción es que creían que como apoyaron en campaña y que era el turno de la municipalidad de apoyarlos. Nosotros invitamos a todos, hasta a los transportistas del Callao se les invitó, pero con las reglas claras que no iban a existir favoritismos y no les gustó que no fuera tan lucrativa como es el proceso tradicional. Creo que por eso los primeros paros de transporte se sintieron, pero luego eran los manotazos de ahogado de Rau Rau, del Chosicano y Orión que trataban de resistir, pero el grueso de los transportistas ya entendía que la reforma los beneficiaba. Los transportistas se suman a la reforma por dos motivos, primero por los derechos laborales: un horario fijo y mucho menor al que ellos tenían, de más de 12 horas, seguro para ellos y su familia y es un primer cambio que evalúan. Un sector de ellos que fue afectado por el Metropolitano porque se hizo de manera autoritaria y con empresas de afuera y había mucho miedo de que los excluyan, cuando se dieron cuenta que el cambio era con ellos, salieron a defender el proceso contra los paros hasta la revocatoria, la estaban haciendo suya. (Venero, 2018 Entrevista.HN)

Parte de la informalidad que se mantiene como inherente a los transportistas es su individualismo, lo cual debilita al grupo y no permite generar la cohesión necesaria para defenderse ante situaciones que los afectan. En el contexto de la Reforma del Transporte, esto fue un punto a favor, no hubo un bloque grande que estancara los avances de las mesas de trabajo, se veía el beneficio de asociarse en vez de quedar con menos. Esto lo comenta, desde la sociedad civil, Eduardo Maldonado, fundador del colectivo No Abuses Chosicano:

El sistema de transporte ni siquiera está tan sindicalizado, a los paros salen unos pocos que se turnan, hay tanta informalidad que ni siquiera se puede organizar bien un paro, cada uno piensa en sí mismo y en la ganancia del día. Desde *No abuses chosicano*, nos reunimos con los transportistas que formarían los

concesionarios de esa ruta y estaban preocupados sobre todo por el tema económico para conseguir los préstamos y no veían que esto era una reforma social también. Iba a ser un cambio en la forma pensar y percibir de los ciudadanos, porque los espacios de transporte son violentos por el maltrato y agresiones que se dan constantemente y ese comportamiento debía cambiar. (Venero, 2018 Entrevista. EM)

Como se podía esperar, entre los choferes y cobradores hay quienes quieren una Reforma del Transporte para que sus condiciones de trabajo mejoren, mientras que entre los concesionarios de las rutas existen opiniones diversas, pues el sistema les permite generar ingresos fijos a cambio de casi nulo riesgo o inversión²⁵, su experiencia para ser parte de este proceso la cuenta Ángel Mendoza:

A nivel de las empresas de transporte había mucha incredulidad ante la convocatoria de la municipalidad, los más mayores decían que todas las décadas se prometía y no se daba, luego hay una preferencia a mantener el statu quo con el sistema comisionista afiliador y no se tiene que gestionar, es una actitud sobre todo por la falta de conocimiento y preparación. El punto de quiebre fue cuando en las mesas se incorporó a los conductores, cobradores y propietarios, prácticamente los empoderaron para que sean los actores principales de la reforma. Entonces los empresarios aceptan porque o bien eran ellos o sino serían los propietarios que quedaban a cargo. Esa fue una estrategia muy bien pensada. Los dos grandes gremios del Callao abandonaron casi a la mitad, a pesar de que ellos tenían muchas posibilidades de ganar porque a diferencia de las empresas de Lima tenían más cantidad de flota, estaban mejor preparados mejores condiciones para lograr un puntaje mayor. (Venero, 2018 Entrevista.AM)

Por otro lado, está Julio Rau Rau, reconocido dirigente transportista desde hace más de 40 años:

Las bases [de las licitaciones] pedían buses cero kilómetros de más de 12 metros y patio de operaciones, ninguna empresa de Lima podía hacer ese cambio, la carta fianza era de más de 2 millones de soles depositados en el banco. Conet Perú²⁶ sí tiene los espacios, pero no podía cumplir con la carta fianza, y nos

²⁵ Artículo de comunes Lugares 2011. *El paro de transportistas: parando la reforma del transporte.*

²⁶ Julio Rau Rau es el principal representante de Corporación Nacional de Empresas de Transporte (Conet), empresa de transportes a nivel nacional.

parecía irresponsable participar. Para el Corredor Azul la carta fianza la firmó Modasa, que es una ensambladora. Además, no se cumplían las condiciones por igual, se les dijo que se les darían las todas facilidades, para la entrega de la oferta el plazo era hasta las 4 p.m. y lo alargaron hasta las 8 p.m. y les decían trae como puedas y de ahí subsanamos, para que participen, hay mucha informalidad que se ha permitido por la autoridad. (Venero, 2018 Entrevista. JR)

Claramente con la Reforma del Transporte las reglas cambian directamente para los transportistas. La MML necesitaba operadores del servicio y una de las labores más interesantes es procurar incluir a la gran mayoría, para que no se queden sin trabajo ni sean relegados, como resalta Marisa Glave, ex regidora municipal de Fuerza Social:

Modernizar el transporte significa sacar gente del transporte, por duro que suene. Uno de los problemas de fondo con el sistema original fue que Castañeda no quería costo social. Ahora nos esforzamos por que se tenga en cuenta el capital peruano, pero lo cierto que va haber un excedente. Hay un sector grande que se da cuenta que si no entra en una modernización va a salir de todas maneras. La sociedad no les apoya porque hay una percepción negativa de ellos. (Venero, 2012 Entrevista., 2012. MG)

Fue parte de la Reforma, tener una propuesta para esa gran cantidad de personas que saldrían del sistema de transporte, comenta Juan Tapia:

Podían reinsertarse con varias alternativas: el chatarreo, nuevos empleos en la empresa concesionaria y la recalificación laboral. Esta última no se implementó por falta de dinero. Se reconoció que quieren estudiar, sobre todo los cobradores. La actitud de los transportistas fue muy positiva y eso responde a que hubo decisión política, porque más allá de todo lo técnico que era básico nunca se hubiera hecho sin esa voluntad. La reforma ha incluido el cambio de percepción de la población hacia los choferes, ya no son solo conductores sino son el corredor, son parte de un sistema formal donde siguen las reglas y dan un mejor servicio. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

Ángel Mendoza, representante del Corredor Javier Prado, expresa con desazón: Este es un sector muy débil y las autoridades lo aprovechan y no respetan siempre al empresario. Cada autoridad destroza lo anterior, con Castañeda se

desconocieron los contratos y luego se aceptaron, pero solo por la presión de Protransporte que nos escuchó. También hemos tenido problemas por el enfrentamiento de la municipalidad metropolitana con las distritales. (Venero, 2018 Entrevista.AM)

Completando la idea anterior, Flores indica que quienes ofrecen rutas baratas tienden a ser quienes incrementan el riesgo para los ciudadanos, pues esta búsqueda por gastar menos los empuja a reducir costos relacionados a salud y seguridad (Flores, 2009:40). Este fenómeno guarda relación con el alto nivel de mortalidad de nuestras vías, y también hace más entendibles las políticas necesarias relacionadas al chatarreo y a los controles vehiculares como una forma de gestionar vías más seguras.

En este contexto, queda claro que los costos políticos son muy altos. Los actores privados que pierden con el cambio (empresarios cuyo negocio depende del sistema actual) son muy poderosos. Suelen intervenir en las elecciones municipales, ya sea como candidatos a regidores o financiando campañas. De hecho, uno de sus principales líderes, Julio Rau Rau, apoyó el proceso de la revocatoria. La MML²⁷ tuvo negociaciones con los gremios de empresarios de transporte, y el fracaso -¿o éxito parcial?- de los paros de transportistas parece indicar que estas negociaciones van por buen camino.²⁸

Esa presión de los actores privados sobre los actores públicos como vemos entre los transportistas y la MML, principalmente, pero también se dio en otros ámbitos políticos, lo ratifica el ex regidor del PPC Alberto Valenzuela:

Los transportistas se iban al Congreso, los congresistas enfocaban el tema contra la municipalidad, incluso nos tocó defender a la municipalidad siendo oposición. De los transportistas fueron los más grandes y los más formales quienes estaban más interesados en ser parte de la Reforma, pero no tenían las capacidades ni la experticia. (Venero, 2018 Entrevista. AV)

²⁷ Cabe mencionar en este punto las denuncias hechas por el ex regidor Valenzuela de negociación de ruta de parte de los regidores de FS

²⁸ Artículo de Matteo Stiglich. En Lugares Comunes 2013 *"Por qué voto por el #NO: la reforma del transporte" de Ciudades, planificación, política*

2.3.2.3. Los medios de comunicación y la opinión pública

Los medios se convierten, en las fuentes de información que ayudan a la ciudadanía a establecer sus expectativas sobre determinado funcionario público o acción política.

Pues si bien la comunicación, encargada de la dimensión simbólica de la realidad política, recurre a las pautas culturales que se (re)producen y se refuerzan permanentemente desde los medios. De esta forma establecen una especie de marco de referencia que servirá para que la forma cómo un gobernante será juzgado (Meléndez, 2011: 336).

Lima tiene ciertas peculiaridades en cuanto a la forma cómo se configura su espacio público, debido a la redundancia y consonancia de los mensajes que se elaboran acerca de la realidad. (...) Analizando este fenómeno a profundidad, se pueden identificar tres agendas importantes: la de la clase gobernante y política, la de los empresarios y la de los medios, acompañadas por dos agendas de menos importancia: la de los movimientos sociales y las necesidades de los ciudadanos. El poder puede permitir o negar el paso de ciertos mensajes de las agendas menos importantes hacia las importantes, los medios de comunicación son imprescindibles (Meléndez, 2011: 292, 332, 334, 335).

La simbología de la realidad política se da en todos los mensajes, para esa investigación se pueden evidenciar desde la campaña electoral, donde se notó una preferencia de los medios por Lourdes Flores Nano, por encima de Susana Villarán, sobre esto Muriel García ha hecho un análisis

Sostengo que se trató de un espectro mediático conservador y favorable al statu quo, conveniente para Unidad Nacional. La afinidad ideológica de centro izquierda y alianzas políticas de FS –por ejemplo, con el MNI- fueron enmarcadas por sus opositores como “problemáticas” para el sistema. (...) la asociación entre el pensamiento de izquierda y grupos terroristas, de la izquierda y el comunismo. De esta forma, Villarán pasó de ser “atractiva” y muy “telegénica” para los medios (que a su vez representan grupos de poder económico) a resultar “peligrosa” para la democracia. Las preferencias de los medios resultaron evidentes, no en cuanto a declaraciones explícitas de apoyo a determinada candidata, sino más bien por los énfasis en el ataque a una u otra. (2011:228,229)

Esta parcialidad, desde la campaña electoral muestra la posición y apoyo de los medios, que en su gran mayoría no solo son de derecha, sino críticos opositores de posturas de izquierda, y que fueron críticos constantes a la gestión de la alcaldesa Villarán. También Vergara considera que los medios, los más de derecha crearon una imagen negativa de Villarán:

Entre Correo, La Razón y Expreso le crearon la imagen de haragana, pegó la chapa de lady Vaga, le hicieron fama de florera y sucumbió ante tal campaña. (...) Susana Villarán, entonces, es blanco de una campaña dura desde algunos medios, pero el desplome de su popularidad no parece deberse directa o exclusivamente a dicha campaña. (2013:256-257)

Por otro lado, Villarán señaló como se sentía por la cobertura de los medios tanto como candidata como alcaldesa, en una entrevista que se realizó al final de su gestión: los medios “creen que soy diabólica por ser progresista y querer cambiar las cosas”. Mencionó que ciertos medios propagaban una imagen arbitraria y sesgada de las labores de la municipalidad. Además, expresó su incomodidad al ver cómo “mienten y pretenden que yo me quede tranquila porque así es la libertad de expresión”. Ella responsabilizó a los medios de crear la imagen de que era una alcaldesa vaga, sin obras en desarrollo (Maldonado, 2014:27,28).

Este es un buen ejemplo de cómo los medios pueden determinar la imagen que llega y cala en la sociedad, de un actor político y sus acciones a través de cómo se articulan los mensajes tanto el emisor (el político) como el canal (los medios periodísticos) que luego difunden su propia reinterpretación a su público (el receptor).

En la entrevista que le hace Maldonado, Villarán enumera las acciones que su gestión hacía, “programas como Barrio Mío que, además de las escaleras, incluye muros, áreas verdes y lozas deportivas, (...) cinco nuevos parques zonales, (...) un festival de Artes Escénicas reconocido internacionalmente, un Festival de Poesía” (Maldonado, 2014:28-29). Sin embargo, ninguna de estas obras tuvo suficiente visibilidad en los medios, y eso afectó notoriamente la imagen de los ciudadanos sobre la gestión de Villarán.

Los medios tienden a convertir la noticia en un espectáculo, a priorizar problemas individuales y escándalos políticos del día a día por encima de la discusión de asuntos

políticos y públicos de relevancia nacional. (García En Meléndez, 2011: 223,225) Es por esto que no se da una cobertura completa o sobre el cambio que significa la Reforma del Transporte, sino solo se entrevista a las personas que van a usar el servicio pero sobre todo como novedad o las molestias. La prensa no suele hacer mucho caso a los procesos o las explicaciones técnicas sobre todo porque pueden parecer muy abstractos, lejanos y hay falta de especialidad.

Cuando se inició la implementación del Corredor Azul, los medios, solo buscaron el escándalo, en vez de informar para orientar a los pasajeros y promover el cambio en la ciudad por un transporte más ordenado y de mejor calidad para todos. Es necesario destacar que, si bien es función del periodismo buscar el ángulo de la noticia, hubo un ensañamiento contra Villarán por ser de izquierda, que no se ha repetido con el alcalde Castañeda a pesar de los cuestionamientos por el bypass de 28 de julio, la caída del puente Rayito de Sol entre otros varios eventos.

2.3.2.4. La Sociedad civil

La Reforma del Transporte no se desarrolló en base a quejas específicas de la ciudadanía, sino a partir de la tangibilidad del caos imperante de la ciudad que aterrizó en propuestas políticas dadas en la campaña electoral. Cuando gana Villarán se articula con los operadores del servicio de transporte para hacer una propuesta más integral.

En la medida en que se fueron proponiendo los cambios para zonas específicas la MML debió tener la capacidad para contactar a los grupos de esas zonas de servicio para dar información y poder incluir sus preocupaciones o sugerencias dado que ellos como usuarios serían los que necesitaban entender y respaldar el servicio.

Bielich señala que una verdadera Reforma del Transporte público limeño supone costos sociales y políticos muy altos. Estos riesgos no se quisieron tomar hasta la gestión del 2014, y se prefirió mantener el estatus quo, que supone un sistema desordenado y congestionado. Sin embargo, a su vez tiene muchas ventajas que ya son costumbre sobre todo tres factores: 1) amplia cobertura territorial, 2) amplia cobertura horaria, 3) elevada frecuencia de paso de vehículos (Bielich, 2010: 116,122).

Es decir, por necesidad o por costumbre los usuarios directos y la sociedad han creado sus propias reglas y dinámicas con ventajas o desventajas y existe en Lima un sistema desordenado pero eficaz.

Los niveles de informalidad tienen una influencia que se siente tanto en la dinámica económica como en la matriz normativa y de lazos sociales de la capital. Es interesante observar cómo se busca construir esta ciudad con dos enfoques: desde arriba, mediante la implantación de normas y leyes, como desde abajo, con normas tácitas a partir de adaptarse a las condiciones dadas y a su vez proponiendo reglas propias.

Como señala Vega Centeno, los últimos 50 años se han priorizado en Lima, las iniciativas para mejorar las condiciones de los vehículos privados, que son usados en su mayoría por la población de mayores recursos, relegando la mejora del transporte público que es para la mayoría (Vega Centeno, Dextre y Alegre, 2011: 290). Esto se puede explicar dado que las clases pudientes pueden hacer escuchar su voz con mayor facilidad e influir en las decisiones de las autoridades con mayor celeridad que el sector popular de la población.

María Jara da detalles del proceso de implementación y reconoce la falta de articulación con la sociedad civil, los vecinos, etc.

La crítica de los medios y de la gente fue terrible, pero a la interna hubo muchas fallas. El componente social era esencial y cuando se implementa el Corredor Azul a cargo de ProTransporte nosotros apoyamos, pero la funcionaria a cargo no había hecho nada, ni difusión ni nada, se solucionaron varias cosas sobre la marcha. Se tuvo que entrar hablar con la gente de la zona de Amancaes, porque hubo que haberles dejado combis por lo estrechas de sus calles. Conversando con la gente se vio que había cosas no cubiertas como la falta de veredas y se trataron de solucionar, desde la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito. Algunas vías que se ven desde ahí, las más grandes son responsabilidad de EMAPE. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

Es necesario recordar que para las personas de bajos recursos los gastos de transporte representan el segundo rubro en el gasto familiar después de la alimentación, convirtiéndose en un tema muy sensible al tomar medidas que puedan afectar su economía familiar. Cualquier cambio en las tarifas del servicio tendrá un alto impacto en

los sectores menos favorecidos, quienes podrían responsabilizar a la clase gobernante (Flores, 2009:7)., como sucedió con el Metropolitano.

Se debe reconocer que la Reforma del Transporte sí subió las tarifas de movilidad para las personas con menores recursos y podrían verse compensadas con el tiempo ahorrado, la menor contaminación que genera y por disminuir el estrés causado por estar en el tráfico que afectan la salud con mayor incidencia para estos sectores. Este paquete de mejoras solo venía con el sistema de corredores articulado a los otros servicios.

Asimismo, es necesario señalar que el peruano promedio está aprendiendo y ejerciendo sus derechos como usuario, o se encuentra en proceso de aprenderlos. Los ciudadanos de Lima han convivido con el caos del transporte durante años, pero recién en los últimos años asumen que no deberían conformarse con la situación.

Como consecuencia de este empoderamiento de la sociedad civil para cubrir y mejorar sus propias necesidades, se observó un incremento de “sociedades civiles” enfocadas en temas específicos. Si bien esta estrategia permitió ejercer presión para lograr cambios en determinados temas, la mayoría de estos movimientos no llegó a institucionalizarse (Murakami, 2014: 101,102). Una de las características de la Reforma del Transporte radica en que tuvo participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas, la mayor parte de las voces se pronunciaron más cuando se empezó con la implementación.

Parte de esa sociedad civil, que se organiza después de la revocatoria y poco antes de implementación del Corredor Azul, es el colectivo No Abuses Chosicano y su fundador, Eduardo Maldonado nos comenta su experiencia:

En la ruta de Lima Chosica no tenemos transporte público sino transporte privado masivo, que son los buses y los colectivos. Estos últimos son los que más se usan por temas de tiempo y seguridad. Hubo varios hechos que hicieron reaccionar a la población, como en el paradero Gloria, el chosicano se metió y mató a dos personas²⁹, golpeaban a los estudiantes por exigir su medio pasaje, a las personas que vivían más lejos las dejaban a medio camino, les robaban. Todo eso generó

²⁹ Referencia a la noticia de diario El Comercio (2015) *'Chosicanos': 15 accidentes y 8 muertos en menos de dos años*. El accidente fatal al que se hace referencia sucedió el 12 de agosto del 2013.

mucha indignación y nos juntamos con un grupo de jóvenes, lo primero que hicimos fue salir a juntar firmas, la gente hacía cola para firmar porque realmente era un problema que los afectaba. Me di cuenta que el transporte es muy palpable para la gente y la municipalidad no lo estaba abordando de manera que la gente lo sintiera cercano sino parecía una imposición. (Venero, 2018 Entrevista. EM)

Este testimonio muestra que la población identifica el problema y quiere cambios, pero necesita un ente articulador. Así, Maldonado comenta el rol más activo en su contacto con la MML, así como las fallas que vio en el proceso de implementación del Corredor Azul, que también se han señalado anteriormente:

La coordinación con la municipalidad fue después de la revocatoria y nos reunimos con la gerencia juvenil, luego la de cultura y la de participación ciudadana. Nos capacitaron para entender cómo era la reforma y que fuéramos voceros desde nuestro propio espacio. Sí sabíamos que el corredor de la Carretera Central iba a ser el último en implementarse, pero igual hicimos una campaña de difusión, pero desde nuestro enfoque. La gente que apoyó fue la más pudiente y de la zona más urbana que quería un cambio sobre todo por la reducción del tiempo [de viaje], pero el sector popular está acostumbrado a la informalidad y no creían en el cambio.

En la reforma el problema fue que no había un plan de comunicación muy claro acerca de cómo iba a implementarse, cuáles eran los beneficios y sobre todo cómo convencer a la población de que el estilo de vida que ha estado llevando debía cambiar. Hicimos un festival en Chosica para que se vean las ventajas, donde llegó el bus azul y la gente lo aplaudía. Y ahí recién la gente de la Municipalidad pensó en hacer algo similar en el Parque Washington, pero fue para salir del paso. Nosotros sugerimos convocar a los jóvenes de los institutos de la Avenida Arequipa para que ellos también defiendan la reforma, pero no se hizo. Como ya eran los últimos meses de Villarán, se debían dar gestos de efectividad y tenía que salir [la reforma del transporte], pero ella perdió y se acabó. Tal vez hubiera sido mejor empezar por los corredores en las zonas donde había más consenso por la necesidad del cambio, en la carretera central había un consenso total. (Venero, 2018 Entrevista. EM)

Con esta experiencia, se muestra que la organización de la MML fue deficiente pero que con la articulación pueden encaminar acciones concretas mejor enfocadas en cada

realidad y lograr apropiarse de la reforma. El relato permite identificar, el costo social que se mencionó veía limitado a los transportistas y no hubo, lamentablemente, un trabajo articulado con los ciudadanos para que entiendan, quieran y exijan el cambio del sistema de transporte por la Reforma integrada. Se evidenció que se desaprovechó la oportunidad de difundir una Reforma del Transporte con las ventajas y respaldada por los potenciales usuarios, eso habría debilitado la activación de los colectivos que hoy afectan y son competencia de los Corredores Complementarios.

En este punto, es necesario mencionar la existencia de instrumentos legales que generan espacios de diálogo y de participación ciudadana en el ámbito local. Si bien se promueven políticas de gestión participativa, como el Presupuesto Participativo, no todos los vecinos y usuarios tienen la oportunidad de involucrarse en el proceso (Becerra, 2014: 116). Por eso el plan de comunicación que difundiera el proceso y los cambios de la Reforma del Transporte era esencial.

La gestión de Villarán hacía mucho hincapié en su interés de mayor participación ciudadana. Esto incluso se remarca mucho en el Plan de Desarrollo, mencionando repetidamente que se elaboró con la consulta a muchos vecinos. Sin embargo, este mecanismo mostró fallas cuando se implementó la Reforma del Transporte, hubo grandes y graves falencias que pudieron evitarse si desde el principio se incluía directamente a los beneficiados del sistema para que el proceso de adaptación no sea tan complejo y desordenado.

También es necesario contextualizar la forma cómo se distribuye la población en esta ciudad, y conocer los cambios que ha tenido conforme el tiempo ha pasado, desde el inicio de los noventa.

Tabla 08: Distribución de la población de Lima según ámbito geográfico

Ámbito	Censo 1993		Censo 2007		Censo 2017	
	Población en miles	%	Población en miles	%	Población en miles	%
Callao	647	10.1	876	10.3	994	10.4
Lima Centro	908	14.1	804	9.5	754	7.9
Lima Moderna	1041	16.2	1168	13.8	2351	24.6
Lima Norte	1449	22.5	2077	24.5	1297	13.6
Lima Este	1285	20.0	1978	23.4	2634	27.5
Lima Sur	1101	17.1	1566	18.5	1534	16.0
Total	6434	100	8473	100	9566	100

Elaboración propia.

Fuente: Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, (Torres, 2011:164). Actualización basada en Censo INEI 2017

El cuadro presentado se debe analizar tomando en cuenta que son datos de los Censos Nacionales.³⁰ Se puede mencionar que la zona³¹ con mayor crecimiento es Lima Moderna con 10.8%, seguido por Lima Este con 4.1%, continúa el Callao que ha crecido en 0.1% desde el 2007. También se observa que hay zonas con disminución de población como de Lima Norte que baja en 10.9%, seguida por Lima Sur que tiene 2.5% menos y Lima Centro que tiene 2% menos.

Esta variación en la población es importante porque refleja el número de personas que se movilizan por toda la ciudad, principalmente por trabajo o estudios. Sabemos que son más de 5 millones de viajes diarios que se dan en Lima Metropolitana, teniendo la concentración con las zonas con universidades y centros empresariales o fábricas. Esa fue justamente una de las razones para la elección de la ruta del Metropolitano donde está el mayor flujo de desplazamiento de norte a sur. Por eso, quedaría pendiente hacer un cruce de información de la distribución actual de la población y los viajes que realizan diariamente y tener un mapa actualizado de movilidad de la ciudad. Así saber hacia dónde necesita mejorar las frecuencias y cantidad de buses para que el servicio sea eficiente y pueda a su vez incentivar a las personas que usan transporte privado a dejarlo, al encontrar ventajas como el ahorro de tiempo y de dinero, sobre todo.

³⁰ Las personas censadas completan sus datos en el lugar que se encuentran, no necesariamente en el lugar donde viven.

³¹ Ver Anexo 7.5

2.4. Del dicho al hecho: resultados de la Reforma del Transporte

Luego de conocer varios procesos, a los actores, sus funciones y sus posiciones, toca analizar qué se hizo en ese proceso de la MML articulado e integrado con los demás actores para dejar buenas bases en la Reforma del Transporte.

Con Susana Villarán la reforma se hizo en un tiempo record que muchos no creían. Se hizo un trabajo con los actores de explicarles, sensibilizarlos, empoderarlos y convencerlos. Además de eso, que no fue tan visible, lo que se alcanzó a hacer fue [implementar] el Corredor Azul y se hizo sin apoyo del gobierno nacional. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

En nuestra sociedad, orientada al corto plazo, pocos son los actores políticos, tanto a nivel institucional como individual, capaces de mantener cierto nivel de compromiso con las políticas públicas que promueven. Usualmente este interés o preocupación se desvanece al poco tiempo de haber llegado a cierto objetivo, o sólo se ve cuando la situación es problemática. Como en el 2011, cuando ya se hablaba de la Reforma del Transporte y los corredores, los transportistas empezaron amenazar con la gestión con la organización de paros. Dos de ellos se llevaron a cabo en julio y en setiembre.³² Sin embargo, aún con estas amenazas de alto costo político la gestión no se amilanó y el equipo siguió trabajando por la idea del cambio.

Durante la gestión de Villarán se aprobaron 14 ordenanzas³³ que garantizarían la Reforma del Transporte y fueron aprobadas consenso, como lo explica mejor el exteniente alcalde, Hernán Núñez.

A lo largo de la gestión se buscó que las ordenanzas salgan con el mayor consenso posible. Luego de la revocatoria, cuando que el PPC era mayoría, se notó una actitud positiva para que los temas en consenso avanzaran. Todas las ordenanzas de la reforma salieron por unanimidad. Los cuestionamientos eran más por la implementación de la reforma, los tiempos, las colas, los buses, la frecuencia, pero se hizo el marco legal. (Venero, 2018 Entrevista.HN)

³² Noticia de RPP (2011) *Transportistas reafirman paro del próximo miércoles 13 de julio* y Noticia del diario El Comercio (2012): *Transportistas que se distanciaron de Villarán convocan a un paro*

³³ Las ordenanzas son las normas emitidas por las municipalidades que tienen rango de ley en su jurisdicción.

Para iniciar de la Reforma del transporte se creó el Sistema Integrado de Transporte (SIT) con dos Ordenanzas Municipales³⁴ muy importantes, la primera Ordenanza N°1538 que busca generar las condiciones necesarias que faciliten la implementación de un Sistema Integrado de Transportes (SIT), limitando el incremento del número de unidades en la flota actual, promoviendo la sustitución de unidades que vienen prestando servicio por otras de mayor capacidad de transportación y, crear las condiciones de estabilidad jurídica a las inversiones ejecutadas o por ejecutarse en la adquisición de nueva unidades.³⁵

Las ordenanzas, 1599 y 1597, aprobadas en el mes de abril, la primera establece los parámetros que buscan elevar la seguridad, calidad de servicio y ordenar la ciudad respecto al transporte público, que hoy en día transporta al 40% de los limeños. Con respecto a la segunda norma, está indica el inicio del Proceso de Actualización de Datos y Formalización del Servicio de Taxi de Lima, el famoso empadronamiento.

En junio de 2012 se aprobó la Ordenanza N°1613, que crea el Sistema Integrado del Transporte (SIT) que regula todo el transporte público. Forma parte de este Sistema el Plan Regulador de Rutas de Lima Metropolitana que es la herramienta que define los lineamientos y parámetros del desarrollo del SIT. Los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público son el Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC), los Sistemas Ferroviarios de Transporte de Personas, el Sistema de Corredores Complementarios y los Corredores de Integración, así como los Servicios de Transporte Regular de Personas autorizados por la Municipalidad de Lima.

Esta ordenanza aprueba el plan regulador de rutas y modifica el TUPA de la MML en que lo que corresponde a la GTU. Esta debe ser cumplida por todos los operadores que prestan el servicio de transporte público de personas, en sus distintas modalidades y los que utilicen la infraestructura vial de uso público.

En dicha Ordenanza, uno de los principios del SIT es la intersectorialidad, en virtud de la cual las políticas de movilidad que rigen el SIT deben interrelacionarse y

³⁴ Así pues, respecto a la autonomía política, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N°002-2005-AI/TC ha dispuesto que las Ordenanzas al ser emitidas por el Concejo Municipal, y por ende representar a los vecinos del municipio, constituyen leyes en el fondo, aunque no tengan ese nombre. (Risco 2012:349)

³⁵ Ordenanza 1538 <http://myslide.es/documents/ordenanza-n-1538.html>

complementarse con las políticas de salud y ambientales, de planificación y desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de seguridad ciudadana, de accesibilidad, de inversión pública y de otras que resulten aplicables emprendidas por la MML.

En cuanto a las acciones específicas para ordenar el transporte, resaltan las siguientes medidas dentro del marco normativo:

1. Ordenanza N°1538 que congela la flota vehicular y establece el “bus patrón”. Julio 2011
2. Ordenanza N°1595 sobre chatarreo de vehículos. Marzo 2012
3. Ordenanza N°1597 empadronamiento de taxis. Abril 2012
4. Ordenanza N°1599 y modificada por Ordenanza N°1683³⁶ ambas sobre condiciones de acceso y permanencia para Transporte Público. Abril 2012
5. Ordenanza N°1613 crea el Sistema Integrado de Transporte (SIT). Junio 2012
6. Ordenanza N°1634 que descuento para pago de multas. Octubre 2012
7. Ordenanza N°1659 aprobación del PDC 2012-2025. Febrero 2013
8. Ordenanza N°1680 de Interferencia de Vías en la provincia de Lima. Abril 2013
9. Ordenanza N°1681 del Servicio de Transporte Escolar. Marzo 2013.
10. Ordenanza N°1682 del Servicio de Transporte de Carga. Marzo 2013.
11. Ordenanza N°1684 del Servicio de Taxi de Lima. Abril 2013
12. Ordenanza N°1693 del Servicio de Transporte en Vehículos Menores. Abril 2013
13. Ordenanza N°1769 aprueba la norma que regula el Sistema de Corredores Complementarios del SIT y modifica la normativa del servicio de transporte público de Lima Metropolitana. Febrero 2014
14. Ordenanza N°1851 para la promoción de movilidad sostenible y la permanencia del programa de Ciclovías recreativas de Lima. Diciembre 2014

Cabe regresar a la Figura 03 y decir que la fase de adjudicación se cumplió. Sobre esta fase y el fortalecimiento de aspectos organizativos y laborales se concertó con los transportistas pasar a los choferes y cobradores a planilla y que los propietarios sean accionistas de las empresas que participarían luego en las licitaciones y concesiones de los futuros corredores. Esto fue un cambio importante en el sector que cambiaba el modelo comisionista afiliador, como lo señala Ángel Mendoza representante del Corredor Rojo de Javier Prado:

Actualmente en el corredor de Javier Prado tenemos 256 buses y operando 223, con casi 600 choferes en planilla. De la avenida La Molina al óvalo Monitor la

³⁶ La Ordenanza N°1683 establece condiciones de acceso y permanencia del transporte público y modifica las ordenanzas 1599, 1613 y 1595. Marzo 2013

velocidad era de 3 km/h y con un corredor segregado hemos logrado subir a 14 km/h, las personas ahorran entre 20 y 30 minutos. (Venero, 2018 Entrevista. AM)

En la segunda fase, cumpliendo los tiempos, se da un avance en la investigación de otros sistemas. Una de las acciones más importantes se da el 2013, tras la inauguración de la Línea 1 del Metro de Lima, el Metropolitano se conecta a esta vía en dos paraderos: Matellini y la Estación Central del Metropolitano con las estaciones Villa El Salvador y Gamarra del Metro de Lima, respectivamente. Este es el primer paso de la integración de los servicios de transporte (La República, 2013). (Venero, 2014:89-90)

Con la reforma se le demostró al Callao que Lima lo podía hacer porque era su autoridad hacerlo, no se necesitaron leyes del Congreso o del Ejecutivo y hasta hoy no pueden entrar a la avenida Arequipa, señala Juan Tapia, ex presidente de Protransporte (Venero, 2018 Entrevista JT)

Entre octubre del 2013 y octubre del 2014, se otorgaron la mayoría de las autorizaciones para el conjunto de rutas que completa el Sistema de Rutas de Lima. Con la implementación de todos los Corredores Complementarios se abastecerían 5 millones de viajes adicionales y teniendo una totalidad de 6.2 millones de viajes con velocidades de circulación adecuadas que deberían visibilizarse durante el 2014. Con las rutas de Aproximación se completaba el SIT de la ciudad siendo 4.5 millones de viajes adicionales que se interconectaba, en la figura 04³⁷ están las troncales.

³⁷ Ver página 53

Figura 05: Propuesta del Sistema Integrado de Transporte finalizado.



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima (2012)

Además, la gestión de Villarán dejó avanzada, como parte de la Reforma del Transporte, la formalización de taxis, las modificaciones legales en el transporte no motorizado, más obras viales y un avance en la Línea Amarilla o Vía Parque Rímac, como ella la renombró. Se presenta un breve resumen:

-Formalización del Servicio de Taxis

Se logró formalizar a 150 000 taxis, para mejorar la calidad de este servicio. En 2013 se creó la Subgerencia del Servicio de Taxi, encargada de otorgar autorizaciones y regular la titularidad y transferencia de dichas autorizaciones. Los taxistas tendrían ciertos beneficios sociales en el sistema SISOL³⁸.

-Transporte No Motorizado

Se dejó una red de 13 kilómetros de ciclo vías y 40 kilómetros en fase de estudio de mercado. Al mismo tiempo, se desarrollaron iniciativas para acercar el transporte sostenible para niños y niñas, con el programa Bici Cole en 30 instituciones educativas.

³⁸ Sisol es el Sistema Metropolitano de Solidaridad. Esta medida se da mediante la Resolución de Gerencia 178-2013 del 28 de junio de ese año.

También la MML coorganizó eventos como la Expo-Movilidad, la campaña “Yo Respeto”, la Ferias del Ciclista y se estableció el domingo como el Ciclo Día en la Av. Arequipa incluyendo esta medida en los contratos de los corredores azules, modificando su ruta esos días.

-Obras viales

Entre las más importantes resalta la Av. Salvador Allende, o Pista Nueva, que atraviesa Surco, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo. Asimismo, se implementó el tercer carril de la Av. Universitaria, entre la avenida La Mar y la calle Santa Teodosia, lo mismo sucedió con el cuarto carril en cada sentido a lo largo de las 40 cuadras de la Av. Canadá. la pavimentación de la Zona Z de Huaycán y la Av. Principal en Ate. Entre otras como la concesión a Rutas de Lima para el mejoramiento de la carretera Panamericana Norte y Sur, así como la ampliación de la Avenida Ramiro Priale.

-Línea Amarilla- Vía Parque Rimac³⁹

Este megaproyecto incluye 10 nuevos viaductos, más de nueve kilómetros de vías nuevas y un túnel de dos kilómetros bajo el río Rímac, conectando 11 distritos. Debido al derrumbe de viviendas a lo largo de la ribera, la opinión pública le fue desfavorable por un tiempo. Según el acta 03-2009, fue adjudicado directamente a OAS durante 30 años. LAMSAC se comprometía a efectuar un pago a la municipalidad equivalente al 7% del flujo de peaje neto. (Pari, 2017:72- 92).

Una de las medidas que se aplicó con mayor claridad e impacto hasta el día de hoy han sido los corredores viales y de ellos el primero en implementarse fue el Corredor Azul. Para entender este punto se puede recurrir al aporte de Elder y Cobb, quienes indican que “un solo éxito, aunque sea parcial, puede compensar muchos fracasos (...) los que desean efectuar reformas deben estar bien preparados para aprovechar las oportunidades cuando y donde se presentan” (Elder y Cobb, 1984: 102).

La lección que queda de lo hecho y conseguido durante la gestión de Villarán es coherente con la cita anterior. Lo logrado por la Reforma del Transporte durante la gestión de Villarán es testamento de un esfuerzo relativamente unificado por mejorar la calidad de vida del ciudadano limeño, aunque no tuvo el final que esperaba tener.

³⁹ Actualmente el alza del cobro de peajes se le atribuye a la gestión de Villarán y está causando muchas molestias en la población por lo que es probable que se investigue a fondo y tal vez lleguen a revisarse los contratos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

3. CONTEXTO Y ACCIÓN: VILLARÁN Y LOS AVANCES PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO

El tercer objetivo es poder hacer un balance de todo lo analizado hasta ahora, las instituciones con sus actores y posturas, relacionarlos a las coyunturas que afectaron, de una u otra manera, el mandato de Susana Villarán en la MML y así el proyecto de la Reforma del Transporte.

Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda pública son a veces fugaces y pasajeros, razón por la cual los actores deben estar atentos para asegurar la visibilidad e inclusión de sus necesidades. En vista que tales momentos son coyunturas en las cuales un “problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda” nosotros nos referimos a ellas como “oportunidades de elección”, como lo llaman Elder y Cobb (1984: 97,98). Dichas oportunidades de elección usualmente tienen que ver con algún evento relacionado a la problemática que desean tratar, con alto impacto en los medios y que genera atención por parte de la sociedad.

Es importante tener clara la diferencia entre la agenda mediática y la agenda política. Alza (2014) sugiere que la agenda mediática se refiere básicamente a la lista de temas definidos como prioridad en los medios de comunicación. El establecimiento de agenda, en este caso, estaría definido por los procesos mediante los cuales los medios de comunicación masivos definen y difunden determinados temas. La agenda política, por su lado, busca impulsar los intereses del público, de la sociedad y de los propios medios, por lo que se puede diferenciar en cada medio por el contenido, como aclara Fontcuberta (1993:47).

Por ello, se da a conocer esos momentos claves que configuran coyunturas de oportunidades de elección de la gestión de Susana Villarán como la gran agenda política que se vivió en ese momento contrastada con la reacción de la cobertura de los medios, agenda mediática, y los impactos de esta cobertura en el desarrollo de la gestión, agenda gubernamental.

3.1. Momentos claves para la Reforma del Transporte

Fueron factores de coyuntura los que llevaron a Susana Villarán al sillón municipal. Es así como otros factores de coyuntura, como el incremento de accidentes de tránsito, la mayor denuncia de la impunidad de los choferes infractores de la ley vial fueron una presión externa a la gestión para dar fuerza a la Reforma del Transporte. Esto sumado a que se tenía el Plan de Desarrollo Urbano de Lima y la identificación del problema del transporte en su caos diario.

Esta tesis busca dar a conocer cómo se articulan las diferentes estrategias de los actores para lograr llevar a cabo la Reforma del Transporte hasta donde llegó. Se han visto las distintas posiciones de los actores, los mecanismos que se usaron tanto de diálogo, así como el impacto interno y externo de los factores coyunturales. Es muy importante tener presente quiénes fueron los actores, cómo actuaron, y cuáles fueron los momentos coyunturales que permitieron que esto se dé, y al mismo tiempo cómo se articulan todos estos elementos durante la gestión de Susana Villarán. Por eso es muy importante tener clara la línea de tiempo de los eventos que ocurrieron.

Tabla 09: Línea de tiempo de eventos en la gestión de Susana Villarán

Fecha	Evento
03/10/2010	Elecciones municipales y regionales 2010
04/11/2010	Resultados oficiales de la ONPE al 100%. Villarán 38.393% Flores 37.555%
01/01/2011	Inicio de gestión municipal de Susana Villarán
14/03/2011	Presentación del "Informe de Lima"
13/07/2011	1° Paro de transportistas de Lima
29/11/2011	Presentación del "Comité Ciudadano Revocatoria a Alcaldesa de Lima 2012"
10/12/2011	Inicia operaciones la Línea 1 del Metro de Lima -Tren Eléctrico
12/12/2011	Reordenamiento en la avenida Abancay
02/01/2012	Inicio de la campaña de recolección de firmas por la revocatoria
02/01/2012	Se compraron 7 kits para revocar a Susana Villarán
31/01/2012	Marcha contra la revocatoria
05/04/2012	Entrega de firmas para la revocatoria
19/04/2012	2° Paro de transportistas de Lima
15/05/2012	3° Paro de transportistas de Lima
02/07/2012	4° Paro de transportistas de Lima e implementación de Ord N°1599
16/08/2012	5° Paro de transportistas de Lima
25/09/2012	Marcha de apoyo a Susana Villarán y contra el anunciado paro de transportistas

26 y 27 /09/2012	6° Paro de transportistas de Lima los alejados de la mesa técnica
04/10/2012	Se ratifica validez de firmas para la Revocatoria
13/10/2012	El JNE anuncia la fecha para llevar a cabo el proceso de revocatoria
24/10/2012	7° Paro de transportistas de Lima
25/10/2012	Desalojo de "La Parada"
12/12/2012	Lanzamiento de la campaña "Rostros y voces por el No"
10/03/2013	Debate entre las ideas de los promotores del "Sí" y del "No"
17/03/2013	Revocatoria de MML. Resultados No 51.2% y Si 48.8%
02/04/2013	Reordenamiento en la Av. Javier Prado
25/04/2013	Juramentación de regidores accesitarios
16/08/2013	8° Paro de transportistas de Lima
10/10/2013	Presentación de candidatos/as a regidores de la lista de aliados de Susana Villarán
24/11/2013	Nuevas elecciones en Lima Metropolitana (solo regidores)
28/12/2013	Juramentación de nuevos regidores
27/02/2014	9° Paro de transportistas de El Callao
06/01/2014	Juramentación de regidores post NEM
07/05/2014	10° Paro de transportistas de Lima
06/06/2014	Susana Villarán lanza su candidatura buscando la reelección en Lima
18/06/2014	11° Paro de transportistas de Lima
01/09/2014	Inicio de actividades del "Corredor Azul"
06/10/2014	Se anuncia que Luis Castañeda gana la alcaldía con 50.7%

Los momentos de la coyuntura a los que les daremos especial atención son los que tuvieron más impacto tanto para la ciudadanía, la prensa, la propia gestión y los actores institucionales. Así se analiza el proceso de elección: la competencia entre Susana Villarán y Lourdes Flores, la presentación del Informe de Lima: que podría haber causado el conflicto con la gestión de Castañeda, la revocatoria, y los efectos de los múltiples paros, para cerrar con el anuncio de la reelección.

3.1.1. La Elección Municipal 2011

Esta investigación determina el inicio del periodo a estudiar en la agenda política de la gestión municipal de Villarán. Se ha visto que la planificación del tema de transporte se da desde antes, en la campaña electoral, por lo cual se debe revisar los incidentes de las elecciones municipales en la capital.

Susana Villarán era casi invisible en las encuestas de la campaña municipal hasta que el ex alcalde del Callao, Alex Kouri, fue retirado. A partir de ese momento, ella empieza

a tomar fuerza y llega a elevar su porcentaje, perfilándose como una persona no ligada en las clases altas, que entiende la problemática de las clases sociales bajas, en contraposición a la candidata que más peso tenía en ese momento, Lourdes Flores Nano⁴⁰.

La apelación a planes de gobierno y a orientaciones ideológicas se haría en función de esas claves espectaculares: para sumar o restar en la construcción de las representaciones individuales de cada candidato, para constituirlos en héroes o villanos. (...) . Las claves mediáticas de comprensión de los actores políticos pueden no determinar la elección, pero definitivamente influyen dotando de criterios dominantes para la evaluación que los ciudadanos hacen de sus instituciones durante y más allá del ritual electoral. Asimismo, esta contienda fue un ejemplo de que a veces la política deja de expresarse como una competencia entre adversarios de derecha e izquierda, para convertirse en una batalla entre quienes están dentro y quienes fuera, quienes pueden ser llamados antisistema. Desde esa perspectiva, se trata de invalidar al oponente no a partir de las ideas que representa, sino a partir del grupo que lo sustenta. (García En Meléndez, 2011: 290,303).

En el proceso electoral se expone un Plan de Gobierno en el que sí hay propuestas relacionadas al transporte público, este tema es el central de esta tesis. Además de las medidas que propuso para mejorar el tránsito en general, como el reordenamiento del tráfico, la continuación del proyecto Vía Parque Rímac -antes Línea Amarilla-, los anillos viales en la periferia de la ciudad, etc.

Una de las críticas que recibió Villarán fue que en la Confluencia, donde Fuerza Social aportaba la candidata, la mayoría eran técnicos, pero en aparato político y bases territoriales la situación era deficitaria, si no lamentable: citando la frase textual, “no tienen gente”. Ese vacío fue suplido por los miembros de otros movimientos ⁴¹en Lima, y si bien es cierto que hubo más movilizados que militantes, con mayor experiencia en acciones colectivas que los escasos y dispersos militantes de Fuerza Social. (León En Meléndez, 2011: 125)

⁴⁰ La campaña pasada fue tremenda, mediáticamente imparables. Que todos los días te disparen, durante 60 días, es muy fuerte. E imagínate que finalmente lo que me bajó no fue eso sino fue el poto-audio. Me mató, fue una ilegalidad, ¿no es cierto? Bayly me bajó un poco, me quito unos puntos, pero el poto-audio sí me mato; fue, pues, tremendo error estar diciendo “no quiero ser alcaldesa.” (Ramos, 2014:48) Extracto de la entrevista a Lourdes Flores Nano.

⁴¹ Lima Para Todos, Tierra y Libertad y Movimiento Nueva Izquierda

3.1.2. Hitos que le generaron rechazo

Acerca de los cambios en las oportunidades de elección a lo largo de un gobierno, Elder y Cobb señalan que “las oportunidades tienden a ir y venir periódicamente según los imperativos de la política electoral del momento. Llegan a su máximo durante el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan nuevas elecciones”. (1984: 99) Este aporte ayuda a entender por qué en ciertos momentos de la gestión se observó una mayor presencia del tema de la Reforma del Transporte, no solamente en los medios de comunicación, sino en las acciones políticas de la gestión.

Lo importante de la comunicación política, y lo que esta investigación busca resaltar, es que la ciudadanía, si bien no puede ser parte de todos los hechos que acontecen en su sociedad, sí puede sentirse interpelada y estar dispuesta a participar, si es que existe un esfuerzo de los medios y la clase política de acercarse y no solo tener el monopolio del discurso público, como afirma Halpern (1993:28-30). (Venero, 2014: 9)

Asimismo, el sistema político genera hechos que son noticias, pero también produce hechos que buscan comunicar, porque afectan a la sociedad y validan la legitimidad obtenida al haber sido elegidos autoridades. Los políticos saben que decidir es influir, no solo representar o ejecutar para el público, es influir en el ciudadano.

Para Farré (1999:93), el poder social se reconoce como hecho político mediante los procesos de negociación entre lo público y lo mediático, dada la reinterpretación que se da a los significados. Sin embargo, la parte más importante de la comunicación política recae en el ciudadano, que es el sujeto y objeto de la información, como remarcan Mujica (1967:31) y Gomis (1997:20). El individuo es al mismo tiempo el ciudadano político y el público de los medios.

3.1.2.1. Los paros

Como se mencionó antes, los paros fueron organizados por los transportistas opositores a la Reforma del Transporte que se habían sentido traicionados por Villarán. Se presentan las opiniones de los entrevistados sobre estas medidas de protesta que se repitió y propuso con alta frecuencia durante toda la gestión. Como muestra la tabla 09, se contabilizó 11 pero esta cifra es variable según a quién se le consulte:

María Jara, exgerenta de la GTU: Nos hicieron 16 paros y abordábamos la problemática de manera puntual con los representantes, en estas mesas técnicas, en las calles y hasta políticamente. Se hizo un trabajo con los distintos actores súper intenso, incluso con la policía. Desde un día antes teníamos protocolos de intervención y nunca lograron paralizar la ciudad ni hacernos retroceder. (Venero, Paloma. 2018 Entrevista. MJ)

Juan Tapia, expresidente de Protransporte: Se empezó con un proceso de huelgas y la última la suspendieron porque nadie paró. Eso demostró que ellos mismos se dieron cuenta que podían cambiar y ser parte del nuevo sistema y a muchos les cambió la vida (Venero, 2018 Entrevista. JT)

Marité Bustamante, exregidora: Todos teníamos que estar en la base de operaciones de Protransporte para monitorear el desarrollo de los paros y reportar cuál era la situación de afectación por zonas, si habían hechos de violencia o cualquier incidente. Los paros no marcaron un retroceso, eso me alegra, porque no se logró que una mafia ganara la oposición a la Reforma, pero me preocupan las condiciones por las que el sector es tan débil. Estamos en un sistema que no genera asociatividad, es difícil hacer un paro en la ciudad de todas maneras. (Venero, 2018 Entrevista. MB)

Ángel Mendoza, representante del Corredor de Javier Prado: Los paros no afectaron, nos hicieron un gran favor, los 14 que se dieron generaron indignación en la población y fortalecieron la Reforma. Hay que agradecer a Rau Rau, fue una muestra clara para cohesionar la ciudad y que se continué con la reforma. Pero sí fuimos víctimas de los actos de desorden que nos generaron pérdidas y daños materiales. (Venero. 2018 Entrevista. AM)

Estos testimonios muestran que la oposición de los actores privados fue persistente, pero no tuvo la fuerza o presión necesaria para truncar el proceso y más bien les dio una imagen a los propios huelguistas de desesperación y necesidad ante el cambio. También se pueden destacar acciones de contención de la municipalidad, esta no lograba visibilizarse como parte del cambio de la Reforma sino aminorar el problema del momento a los usuarios de transporte público.

3.1.2.2. La revocatoria⁴²

La revocatoria contra Susana Villarán y los regidores/as de Lima Metropolitana fue anunciada, con la recolección de firmas en enero del 2012y luego convocada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para octubre del mismo año. Estuvo motivada por el descontento de un sector de la población frente a la aparente falta de obras, percepción alentada por actores políticos que veían como peligrosas las reformas planteadas. A partir de ese mes y hasta que se realizó dicho proceso en marzo del 2013, Susana Villarán, a diferencia de lo hecho los meses previos, convocó a diversas fuerzas políticas para iniciar una campaña que busque, no solo impedir la revocatoria de la alcaldesa, sino también la de los 39 regidores/as, es decir incluyendo a la oposición.

Para Vergara, el centro del problema fue no hacer política, tomar decisiones y hacer negociaciones con otras fuerzas, porque efectivamente ni la ciudad se sumió en el desgobierno, ni una campaña todopoderosa arruinó la simpatía de Villarán.

Entre la gestión pública y la relación con los medios (los problemas de “imagen”) gravita el mundo de la política, el de las decisiones y estrategias decididas a puerta cerrada. Ese espacio es el que no ha funcionado. De ahí surgió el naufragio de Villarán. A los políticos y sus asesores les encanta diagnosticar sus antipatías como problemas de “imagen”. (Vergara, 2013:257)

Para la revocatoria, se contrató a publicistas extranjeros para diseñar la campaña y se buscó incluir artistas, intelectuales, etc. La campaña fue, a sugerencia de los publicistas, simplemente “No”. A partir de ahí, los pocos cuadros políticos con los que contaba el partido de Villarán, Fuerza Social (FS), se abocaron casi por completo a la campaña política: dirigirla, coordinar con otras fuerzas o hacer una red de contactos. El problema es que eran los mismos que tenían algún cargo en la gestión municipal lo que, para algunas personas, significó que el trabajo en la MML tuviera problemas y más retrasos.

⁴² Es el proceso del sistema democrático que permite que los ciudadanos puedan pedir un proceso de consulta para que continúe o no las autoridades municipales. Este proceso es común en el país pero fue la primera vez que se realizaba en Lima y generó el debate para reevaluar el mecanismo.

Tabla 10: Composición de Regidores del inicio hasta la Revocatoria

Partido Político	Elegidos Enero 2011 ⁴³	Revocados 17/03/2013	Accesitarios 26/03/2013 ⁴⁴	Elegidos (NEM) 25/11/2013	Nuevo Concejo
Fuerza Social	21	20	17+1=18	2 (+1)	3
Partido Popular Cristiano	13	2	5+11=16	7 (+11)	18
Restauración Nacional	2	0	2	2	2
Somos Perú	1	0	1	6 (+1)	7
Cambio Radical	1	0	1	1	1
Siempre Unidos	1	0	1	2 (+1)	3
Perú Posible*	-	-	-	3	3
Acción Popular*	-	-	-	2	2
TOTAL	39	22	39	39	39

Elaboración propia. *Obtuvieron representación sólo después de la revocatoria.

El Concejo Metropolitano de Lima sufrió varios cambios, cuando se dio la revocatoria salieron 29 regidores situación que no se había dado antes en la capital. Entraron en su reemplazo accesitarios interinos y luego de las Nuevas Elecciones Municipales (NEM) la distribución en proporción de partidos cambió.

El panorama del Concejo cambió, a raíz del proceso de revocatoria, varias veces en la gestión de Villarán. De ser mayoría pasaron a ser la tercera fuerza con solo tres regidores a pesar de ser el oficialismo.

El único regidor que se mantuvo durante los cuatro años fue Hernán Núñez. Pasó, de ser regidor para convertirse en teniente Alcalde y al final también presidió la Comisión de Transportes, donde se luchó para poder aprobar todas las medidas para que la Reforma no se detenga. Por eso, comenta su experiencia en este proceso de transición.

La revocatoria distrajo la gestión, porque varias propuestas generaban rechazo de por sí y porque sobre todo afectaban intereses económicos. En el desarrollo urbano se sentían afectados desde las inmobiliarias hasta los invasores de terrenos, los dueños de las rutas de transporte con la Reforma del Transporte pues iban a lucrar menos y los dueños de vehículos tenían que renovar. En La Parada

⁴³Revisar la lista completa de regidores iniciales en el anexo 7.4.

⁴⁴ Esta suma es de los que entran de accesitarios más los que quedaban de cada partido. Los accesitarios estuvieron 9 meses en el cargo hasta las NEM. Los nuevos regidores juramentaron el 6 de enero del 2014.

la reorganización del mercado mayorista cambiaba un orden preestablecido. Entonces eran procesos que tuvieron posiciones en contra desde el principio si a eso le sumas los operadores políticos y los pocos recursos ya no solo era gestionar los problemas de calidad sino los ataques políticos de la oposición en la MML y la prensa. Al inicio parecía que sí salía la revocatoria y eso de todas maneras distrae de los objetivos que se plantearon para la gestión. El Concejo se empezó a politizar mucho más en el contexto de la revocatoria. Había un debate especial por sacar los temas y muchos aprovechaban las cámaras. Al final solo quedamos tres regidores y era la inseguridad absoluta para sentir que podíamos gobernar y la administración no tenía la garantía política de que todo iba a salir. (Venero, 2018 Entrevista.HN).

Por su parte, Marité Bustamante fue primero regidora accesitaria y luego ganó en las Nuevas Elecciones Municipales (NEM), ella hace una crítica más al sistema que al caso específico:

En la revocatoria si participé en el comité juvenil por el NO y luego fui accesitaria durante 8 meses. La revocatoria tiene un efecto muy agresivo que es quitar la mayoría que garantiza la gobernabilidad. Nosotros quedamos solo tres y era agotador, pero la oposición era diversa y sus conflictos internos o ansias por protagonizar terminaron por quitar peso a sus argumentos. (Venero, 2018 Entrevista. MB)

Cabe destacar que la revocatoria fue percibida, por muchos como una venganza y un retroceso, por el gasto de dinero que implicaban las nuevas elecciones y la pérdida de tiempo para la gestión de Lima. En ese grupo se podría identificar al PPC, que aún siendo la mayor oposición apoyaba la campaña del NO, "Lima NO puede parar". Como señaló Lourdes Flores, el PPC apoyó la campaña de la NO revocatoria

Por eso yo me siento tan orgullosa de lo que hicimos en la revocatoria pasada, porque fue una forma de decirle a la gente "esto es ser un demócrata. Perdí las elecciones, no me diste la razón, se la diste a otro; venga, eso es la democracia, aprendamos a vivir en ella. (Ramos, 2014:51)

Si bien fue un proceso largo y que tuvo una pugna política sobre qué quería y qué le daba Villarán a la ciudad de Lima. La revocatoria NO pasó y Villarán terminó su mandato implementando cambios y acelerando su trabajo.

3.1.2.3. Anuncio de reelección de Villarán

La ex alcaldesa de Lima había prometido que si no la revocaban no se presentaría a la reelección. Pero se justificó diciendo que lo hacía para que “la ciudad no caiga en manos de intereses privados”, optó por ser candidata de un movimiento provincial en las elecciones del 2014, Dialogo Vecinal, porque Fuerza Social había perdido la inscripción tras las elecciones del 2010.

María Jara: Las críticas a Susana Villarán sí afectaron al sector transporte y a la reforma. A ella la criticaban por ser roja, por ser de izquierda, la derecha no lo toleraba, eso era clarísimo. Hubo varios errores como un exceso de confianza y la revocatoria fue terrible, no había mucho que exhibir en otros sectores y el tema del transporte fue todo el foco y se puso peor cuando ella decide reelegirse. Yo le dije que así le ponía punto final a la reforma, porque la estaba politizando, en vez de terminar bien y poder avanzar lo más posible

Esto sin olvidar que también trabajó en varios otros temas urgentes en la ciudad como el mercado de la Parada, el parque del migrante, los parques zonales, la reurbanización la ciudad, el plan zanahoria, entre otros. Buscó combatir la informalidad y modernizar la ciudad como lo anunciaba desde campaña, pero la percepción fue que no concluyó nada debido a que sus propuestas eran de largo aliento y no inmediatas como la necesidad de los ciudadanos.

3.2. Politizando la reforma

3.2.1. Presentación del "Informe de Lima"

En marzo del 2011, Susana Villarán presentó ante el Concejo Municipal el Informe Lima N°1 para dar un informe de la gestión anterior, los ocho años de gestión de Luis Castañeda Lossio. Ella se mostró firme en su voluntad de ser transparente y cumplir su función. Desde afuera se leyó que quería dinamitar al que en ese momento era candidato presidencial. Castañeda, como era de esperarse dijo que su descenso en las encuestas de las elecciones presidenciales se debió al informe presentado por Villarán,

lo consideró una jugara política para dañarlo⁴⁵. Si es que no había un resentimiento previo este hecho fue suficiente para crear una rivalidad. Por lo tanto, no fue extraño que luego se dijera que la revocatoria la propuso él.

Fue un mal cálculo creer que denunciar la corrupción de Castañeda sería un trampolín a la popularidad. Y al lado de esta postura llegaron en bloque una serie de decisiones que convirtieron a la municipalidad en un ejemplo de transparencia en el Estado: la municipalidad eliminó los sombríos atajos que permitían construir obras saltándose los procedimientos regulares; desaparecieron los tranquilizantes avisos que ella solía prodigar a la prensa amiga; se esfumaron los paneles que suelen publicitar la figura del alcalde en la vía pública; las sesiones del Concejo empezaron a ser transmitidas en vivo, lo cual excitó a los concejales opositores que ya no debatían en el anonimato sino ante esos poderosos estimulantes que son las cámaras. (Vergara, 2013:259)

Durante el gobierno de Villarán se hizo de conocimiento público el caso Comunicore, que le restó varios puntos de popularidad a Castañeda cuyo respaldo se precipitó del 28 al 13%, entre el 17 de enero y el 28 de marzo. Su debilidad era la incapacidad para atraer al electorado de clases altas y de clases muy bajas, por lo que siempre se lo identificó como un candidato para el nivel socioeconómico C (Meléndez, 2011: 191). De esa manera, Villarán se gana a Castañeda como enemigo y también al sector que le gusta la política ejecutiva más que discursiva.

Además de sentir afectada su imagen y sus posibilidades en la campaña presidencial, parecía que Castañeda quiso dejar en claro con quién se estaba metiendo Villarán. Como se vería después, el porcentaje de desaprobación con el que ella termina gestión era justamente el que él mantuvo como aprobación tras sus ocho años en el sillón municipal.

⁴⁵ Noticia de Panamericana 2011 *Luis Castañeda Lossio: informe de Susana Villarán sobre gestión en Lima afectó mi campaña*

3.2.2. Castañeda Lossio: durante y después de Villarán

Como se mencionó antes, tras el Informe de Lima los roces se hicieron presentes entre el exalcalde y la nueva alcaldesa de Lima. Eso se hizo más evidente ante las diferencias de gestión cuando se las compara. Como señalan Patriau (2011) y Vergara (2013), Castañeda se dio a conocer por sus obras haciéndolo muy popular, enfocado en los distritos pobres, sobre todo haciendo escaleras en los cerros e instalando hospitales de la Solidaridad.

Castañeda tiene un modelo de política muy distinto al de Villarán. Eso también afectó a la población al valorar la gestión de esta última por no entender cómo o qué estaba haciendo al no ver obras tangibles. La obra pública como amague de vínculo es clave para construir una imagen de político efectivo, de gestor y constructor de un electorado cautivo en determinado segmento de la población. (...) Castañeda durante todo este tiempo no construyó un partido, pero sí una imagen mediática. (Meléndez, 2011:38)

Esto no responde sólo a una preocupación por la buena imagen, sino a su reconocida tendencia de priorizar el aspecto técnico por encima de los elementos políticos, necesarios para garantizar un crecimiento urbano planeado y ordenado, que vele por la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos.

Como señala Vergara (2013:290), “La derecha amarilla es una derecha más transversal socialmente: escribas y dueños de periódicos sanisidrineros, alcaldes distritales opositores a Villarán y, abajo, el vasto elector D-E. Digamos, una coalición filosófica y electoralmente marcada por el amarillo de Castañeda. Cada uno tiene intereses distintos, pero la tirria a Villarán ha ejercido un poderoso magnetismo en todos ellos.”

Meléndez da características de Castañeda que permiten identificar las razones que no tomó en cuenta Villarán antes de ser tan confrontacional. Él heredó de la política del 90 el efectismo de las obras públicas, logra enganchar con un electorado anti-político, con un sector que se ha consolidado de espaldas al Estado y que simpatiza con la eficiencia y el pragmatismo de un técnico administrador que no “hace política”. La extensión de la clientela ha sido limitada en el C y D que es la mayoría limeña y que se expresa en el 80% de popularidad que tuvo como alcalde hasta el último día de su gestión (2011:7,24, 33)

Por estas razones se puede delinear que, además de su nueva campaña electoral a la municipalidad 2014, iba quedando claro que cuando él ganara no iba a continuar con la Reforma del Transporte, era su mejor “venganza”, así lo comentan los entrevistados:

Juan Tapia: Castañeda se la tenía jurada a Susana [Villarán], los problemas entre ellos eran tan grandes que era imposible buscar un punto medio y quedó muy claro que él no iba a seguir la Reforma, a pesar de que tuvo la oportunidad de ser un estadista. (Venero, 2018 Entrevista. JT)

María Jara: Cuando ya se conocía al nuevo alcalde, nos reunimos seis veces para hacer la transferencia y les explicamos a los equipos de Castañeda en qué consistía la Reforma, porque queríamos que continúe, pero como me imaginé ellos no iban a querer hacerlo. Hay un odio visceral de la gente amarilla contra cualquiera, yo he enfrentado cinco o seis procesos penales. (Venero, 2018 Entrevista. MJ)

La tercera gestión de Castañeda culmina en diciembre 2018 y se puede hacer una lista de los resultados contra la Reforma del Transporte, como es: la no continuidad de corredores de integración y aproximación porque fueron canceladas. Pero esa misma mayoría que no fiscalizó la superposición de rutas con el transporte público tradicional especialmente al Metro de Lima y al Metropolitano. Volvió al sistema de autorizaciones administrativas para los transportistas tradicionales y les amplió el permiso por tres años más a las combis y cústers. Así anuló la reestructuración de rutas y no hizo nada para poder reducir la flota y permisos de las combis que circulan en la ciudad.

3.3. Reflexiones finales: El problema del transporte: al timón o bajo las ruedas

Lima es una ciudad compleja y entre los muchos problemas que urgen resolver, es muy importante reconocer que el transporte tomó tanta relevancia en la gestión de Villarán, siendo una de sus principales acciones a lo largo de su gestión.

Lo ideal para llegar a un sistema seguro en de transporte en la ciudad capital sería articular los objetivos y las metas dadas desde el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao. Se debería buscar que dichas disposiciones se complementen entre sí,

ofreciendo una solución integral para el transporte urbano. Sin embargo, dicha coordinación no llega a ser más que una intención por parte de dichas entidades hasta ahora.

La realidad muestra que existe una conexión entre lo formal, lo informal y lo delictivo, pues son elementos que interactúan continuamente dentro de la sociedad. Reconocer su existencia no es una solución, pero sí el primer paso para llegar a una. Dentro del caos del transporte de Lima se centran elementos del “proyecto reglamentador” como el tren eléctrico, el Metropolitano. Al mismo tiempo, se presentan otras iniciativas menores, pero no por eso menos importantes o necesarias, como la obligatoriedad del uso de cinturón de seguridad, el respeto y espacio para los peatones que están a medio camino, por ese cruce de esos dos mundos. Según Martuccelli:

(...) el programa económico neoliberal y la liberalización del transporte que propició, en la medida en que se disoció del proyecto reglamentador, alimentó una explosión de prácticas informales. Una manera de recalcar la necesaria articulación entre las dos lógicas y la importancia y autonomía de la reglamentación. (Martuccelli, 2015: 187)

El autor resalta la importancia de atacar el problema no solamente desde una perspectiva técnica o física, sino también desde un aspecto político, que permita unir los esfuerzos que se desarrollan para lograr la meta de mejorar la calidad de la movilidad en Lima. Se puede añadir que ese trabajo y voluntad política debe pasar por la articulación de la gestión pública en los distintos niveles del Estado para lograr los objetivos de una movilidad inclusiva y segura para los y las ciudadanas. Es necesario entender que si cada municipio va por su cuenta será difícil cumplir las políticas públicas de largo plazo. Debido a que estas deben trazarse en relación con objetivos nacionales comunes.

El caso del Corredor Azul, dentro de la Reforma del Transporte, muestra lo complicado que es la cultura institucional y social para lograr el cambio, pero también es el ejemplo que puede mostrar que con voluntad política se hace. Como se mencionó en el primer capítulo, el transporte es un gran sector para trabajar la identificación de actores e intereses porque cambia y crece con la ciudad y las necesidades de los usuarios, así como se está extendiendo a otras ciudades en la medida que en estas crece su desarrollo y densidad.

Cabe recordar que la alcaldesa Villarán terminó su mandato con 82% de desaprobación, según la encuestadora GFK⁴⁶. Esto debido a que para los limeños *no hizo nada*, según una encuesta de Ipsos Perú.⁴⁷ Para la elección municipal del 2014 el tema del transporte público y si se seguiría o no con la Reforma del Transporte, era uno de los temas centrales de las propuestas y los debates de los candidatos. Para las elecciones municipales del 2018 se mantiene como uno de los principales temas de discusión, debido a que la tercera gestión de Castañeda no avanzó ni cerró muchas de las propuestas de Villarán y tuvo medidas de retroceso como ya se señaló. Esto muestra que hay avances, pero se necesita una respuesta integral para los 43 distritos de Lima Metropolitana y que no se deje de lado a la región Callao.

Una vez que Villarán dejó el poder del sillón municipal, y Castañeda lo recuperó, mucho de lo planificado se quedó en el papel, sin llegar a ejecutarse. Esto se debe a que:

(...) muchas veces las políticas no sobreviven a los cambios de gobiernos a pesar que los planes se publicitan como metas de largo plazo (...) las políticas siempre son públicas, tienen que ver con las cosas públicas, donde el Estado como el ente rector define cuál es el rumbo que los privados dentro de su libre iniciativa deben desarrollar, dicha suma de esfuerzos individuales convergen en una sola causa, para conseguir los objetivos nacionales planteados en cada una de las actividades económicas. (Flores, 2009:2)

Sin embargo, considerando lo que dice Flores como una meta, en nuestra realidad quienes llegan al poder suelen hacerlo con una lista de favores que deben devolver, pues corresponden a intereses particulares. Esos intereses también están relacionados al sistema informal del caótico transporte que estuvieron detrás de la campaña de quien resultó ganador. Por eso, y como una consecuencia natural se abandonó sobre todo el proyecto de cambio de la ciudad, al menos en lo relacionado al transporte⁴⁸. El resultado se puede apreciar en la siguiente figura, en la cual se observa qué se planeó y qué se llegó a hacer en cada una de las gestiones ediles.

⁴⁶ Encuesta GFK: 82% desaprueba gestión de Susana Villarán (Canal N,2014) Ver anexo 7.5

⁴⁷ Balance municipal: ¿Fue realmente tan mala la gestión de Susana Villarán? (Semana Económica,2015)

⁴⁸ Dirigentes como Rau Rau también recogieron firmas para la revocatoria y si bien, luego no apoyaron a Castañeda el 2014, su posición se inclinó en contra de la Reforma del Transporte.

Figura 06: Diferencias entre planificación y ejecución, gestiones de Villarán y Castañeda



Fuente: MML y Proinversión, (2011)

El retorno de Castañeda significó el regreso al modelo usual de relaciones entre Estado y ciudadanía, un vínculo caracterizado por el populismo y la aversión a los controles y la fiscalización institucional. Esta dinámica perversa ha evitado que los problemas de la ciudad hallen una solución coherente y lógica (Vergara, 2008:54, 75).

El plan de gobierno de Solidaridad Nacional, el partido del reelecto alcalde, señalaba que continuaría con los sistemas de corredores y otros del sistema integral de transporte. Sin embargo, Castañeda también señalaba la implementación de nuevas rutas en la Av. Evitamiento y la avenida Brasil del Metropolitano, cuya ruta troncal recorre hoy la vía expresa de Paseo de la República, dejando en stand-by el plan diseñado por la gestión de Villarán⁴⁹.

Casi al final de la tercera gestión de Castañeda, se han implementado recién los 5 Corredores Complementarios⁵⁰ pero sin cumplir cabalmente los contratos, sobre todo en el sentido de liberar la competencia del transporte público tradicional de estos tramos, el reordenamiento de las rutas para los buses y cústers y la fiscalización para evitar la

⁴⁹ Balance municipal: ¿Fue realmente tan mala la gestión de Susana Villarán? (Semana Económica 2015)

⁵⁰ y ⁵¹ Corredor Verde inicia operaciones desde Cercado de Lima a San Miguel, recorrerá las avenidas Grau, Venezuela, Universitaria, La Mar, Precursores hasta Insurgentes. (El Comercio 2018)

proliferación de los colectivos piratas, pues son informales, muy inseguros y agravan la congestión vehicular.

Como señala el diario El Comercio (2018)⁵¹, recién en setiembre del 2018 el Corredor Morado completó su ruta, luego de más de un año y medio de funcionamiento; el Servicio 404 llegó a la Av. Brasil, hasta Magdalena desde en San Juan de Lurigancho.

Además, siguen operando los corredores Tacna - Garcilaso - Arequipa (Corredor Azul) y Javier Prado - La Marina - Faucett (Corredor Rojo). Este último cobra S/1.70 en el pasaje general. Así también, está el Corredor Amarillo que va desde la Av. Javier Prado con Evitamiento, en Surco, hasta la Av. Canta Callao, en el distrito de San Martín de Porres, el Servicio 107, cuesta S/2.50 en pasaje general.

Con esta actualización de la información de la implementación de los Corredores Complementarios, al final de la tercera gestión de Castañeda y cuatro años después de la implementación del Corredor Azul, es relevante destacar que el exalcalde no pudo deshacer la Reforma del Transporte aunque lo hizo a su manera, lentamente y sin que resonara mucho, porque fueron los candados de los contratos y las licitaciones que se dejaron listos en la gestión de Villarán, los que hicieron que tenga que cumplir con estos requisitos, muy a su pesar, y sin hacer una gran campaña del cambio y orden para la ciudad. Además, como se señala, con la gran ausencia de fiscalización para que el transporte tradicional, sea público - cústers y buses- o privado -taxis y colectivos- necesaria para la ciudad con una movilidad integrada y segura.

CONCLUSIONES

Villarán dejó de lado el rol reactivo del Estado, asumiendo una posición de reordenamiento del tránsito. Esta nueva posición se vio acompañada del apoyo de los transportistas y del enfoque social de la ideología de su partido.

Parte del éxito de la Reforma del Transporte se debe a transportistas, dueños de ruta, propietarios de vehículos, choferes y cobradores. Estos actores se involucraron con el proceso y mantuvieron la articulación entre Protransporte, la GTU y el Concejo Municipal.

Debe resaltarse la capacidad de negociación y el empoderamiento de los transportistas, quienes fueron capaces de sortear ciertas vallas burocráticas con el fin de proteger sus derechos, asegurando la continuidad de la Reforma. También es necesario señalar la actitud negativa de los transportistas del Callao, quienes motivados por malas experiencias previas provocaron 14 paros. Sin embargo, dichas medidas hicieron que la ciudadanía dejara de apoyarlos, en lugar de unirse a su causa.

El gobierno central le dio la espalda a la Reforma del Transporte, lo cual se ejemplifica en el interés del MTC por desarrollar otros proyectos en vez de plantear medidas articuladoras convocando a otras entidades como la Policía Nacional para cumplir su función fiscalizadora de evitar infracciones y la invasión de colectivos piratas.

Paralelamente a la Reforma del Transporte, como un proceso político y social, se observó también el mejoramiento de la infraestructura vial en avenidas principales y rutas de aproximación. Se debe entender la Reforma del Transporte como una política pública integral y completa, que no era solo solo la implementación de los Corredores, que incluso buscó articular con el tren eléctrico, aunque sin éxito.

Esta tesis ha planteado incluir los hechos de coyuntura como factores que afectan la realidad política, económica y social de la gestión municipal. Para este caso el proceso de la revocatoria es uno de los principales hechos que impacta y modifica los escenarios para los actores, tanto públicos como privados.

El proceso de revocatoria le quitó tiempo a la gestión de Villarán, así como impulsó la urgencia a las acciones que se estaban desarrollando. El impacto más notorio de dicho

proceso fue la reducción de la cantidad de regidores oficialistas, por lo que se replanteó el equilibrio político, dado que pasaron de ser 21 a solamente tres.

Para sobrellevar el escenario de la revocatoria, en los distintos momentos fue fundamental el apoyo de los actores principales: transportistas, dueños de ruta, propietarios de vehículos, choferes y cobradores, que entendieron la necesidad de ordenar el transporte como una forma de hacer respetar sus derechos y prestar un mejor servicio a la ciudadanía. Así, no se logró romper la articulación de la gestión de Protransporte, la GTU y el Concejo Municipal con el objetivo de aprobar el marco normativo y sacar adelante los procesos de concesiones para los Corredores Complementarios dejando implementado el Corredor Azul, en setiembre del 2014, como la muestra de lo que se podía lograr con la Reforma del Transporte.

Otro hecho coyuntural trascendental fue la decisión de Villarán de postular a la reelección, que jugó en contra de la Reforma del Transporte que buscaba avanzar, pues provocó que los medios le dieran una mayor cobertura a los puntos flacos de dicho proyecto, como los pasajes, los paraderos y la frecuencia de servicio del Metropolitano y los corredores complementarios.

Los medios de comunicación, por su parte, se mostraron abiertamente críticos a la gestión de Villarán, asegurándose de propagar las noticias que peor retratasen la Reforma del Transporte, en lugar de dar información sobre el nuevo servicio y alentar la necesidad de un cambio.

Esta Reforma no fue perfecta, tuvo muchos errores y se aceleró el proceso de implementación del Corredor Azul, para no perder la oportunidad de dejar una muestra de lo que se puede lograr con orden y visión de ciudad, pero además trató de dejar candados para que el siguiente gobierno municipal no pudiera deshacerla rápidamente, como se ha comprobado. Además, se reconoce como política pública porque se articulaba con la planificación de la ciudad (PLAM 2035) y con el enfoque de la movilidad urbana sostenible que ve al transporte como eje articular de la cultura y la seguridad de una ciudad.

Entonces, se puede afirmar que la Reforma fue una política pública, debido a que involucró cambios a diferentes niveles políticos y sociales. Al mismo tiempo que buscó mantenerse estable en el tiempo a pesar del cambio de gestión, buscó convertirse en la

respuesta a largo plazo frente a los numerosos problemas del transporte público de la ciudad capital, implementando los buses de los Corredores para asegurar un cambio hacia la movilidad urbana sostenible.

Esta política pública, planteaba de manera integral, solucionar la gran congestión, incremento de la velocidad de tránsito, disminución del tiempo de viaje, reducción de la contaminación ambiental y, sobre todo elevar la calidad del transporte público, no solo para los operadores sino también y especialmente para los ciudadanos.

Finalmente, es necesario recordar que el desarrollo de políticas públicas -formulación, diseño e implementación- es responsabilidad del Estado, tanto a nivel central como municipal, el mismo que durante años asumió un rol evasivo al momento de encarar los problemas del transporte público.

Por eso, el Corredor Azul es muy importante porque en el enfoque de esta tesis, permite conocer los pasos previos e identificar a los actores, sus posiciones, los escenarios aún con las críticas y errores fue la forma de poder mostrar que se podía cambiar la realidad del transporte caótico y dejar una muestra de cómo funcionarían los demás Corredores Complementarios. Esta investigación ha servido para resaltar la importancia de este tipo de políticas, al mismo tiempo que se resalta la forma cómo los medios retratan este tipo de eventos, que juega un rol importante en la aceptación de los cambios por parte de la sociedad.

Cerramos esta investigación esperando pueda constituir no solo el análisis de la situación del transporte a nivel de la capital, o una introducción para ver la necesidad de mapear los actores en la etapa de formulación de las políticas públicas en el sector, sino también para nuevas investigaciones y que indaguen sobre la relación entre política peruana en el escenario de políticas públicas de transporte no solo urbano sino de carga, interprovincial, fluvial, etc. Dado que, la movilidad y el transporte son parte de la articulación de la conexión y el desarrollo de la ciudad.

El aporte de esta tesis puede verse como que, es necesario el mapeo de los actores y sus intereses, pues a raíz del análisis de los discursos y acciones se identifican y plantean distintas estrategias que permiten articular las acciones para desarrollar la política pública. Es importante reconocer la relación de las acciones de diseño e implementación con la visibilidad comunicativa y política que está presente en la fase

de agendación donde los actores se “acomodan” hasta llegar al espacio más funcional en lo técnico sin dejar de lado el impacto social y político.



Bibliografía

- Acosta, M. F. (2014) *Recomendaciones para la formulación de políticas públicas de movilidad desde el derecho a la accesibilidad: Bogotá y Santiago*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Alcántara, E. (2010) *An lisis de la movilidad urbana: Espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Arellano, R. (2015). *Vamos a comprar un pol tico: Aplicando nuestra experiencia de compra a la m s importante elecci n*. Lima: Planeta.
- Arroyo, F., J. C. (1990). *Babel: Antecedentes, interrogantes y alternativas para el transporte p blico en Lima*. Lima: San Marcos.
- Azán O., A. (2011) Desarrollo Urbano y Movilidad Sostenible: Retos y Desafíos para América Latina. *Transitemos Lima: Del Transporte a la Movilidad Sostenible*. Lima: Fundación Transitemos, pp. 40-43
- Banco Mundial (2006) *Perú: la oportunidad de un país diferente*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009) *Transporte a escala humana*. Bogotá: Puntoaparte Editores.
- Becerra, M.G., Augusto, M.C.; Retamozo, D. y Ugaz, S. (2015) El éxito de Francis Allison en el distrito de Magdalena del Mar (2001-2014) - Un análisis empírico de la ventaja del incumbente a nivel subnacional. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 6 n°10, pp.103-126.
- Bielich S., C. (2007) Al fondo hay sitio: entendiendo el tránsito limeño desde el otro lado: la odisea de ser transportista público en Lima". *La Colmena, Revista de Sociología*, año 1, núm. 1, pp. 4-8.
- Bielich S., C. (2009) *La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bielich S., C. (2010) ¿Cómo influye el sistema laboral de las empresas de transporte público en la problemática del tránsito? *Revista Economía y Sociedad*, núm 75, pp.14-19. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bielich S., C. (2010) *Perdido en el espacio (vital)*. En Tanaka, M. (2010) *Perú, viejo desconocido*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Boas, T. C. (2010). Varieties of Electioneering: Success Contagion and Presidential Campaigns in Latin America. *World Politics: a Quarterly Journal of International Relations*, vol. 4, núm. 62, pp. 636-675.

- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Chang, C. A. (2014). *Transformemos el transporte*. Lima: Fundación Transitemos.
- CIDAT (2013) *Perú 2013: Informe sobre el desarrollo del transporte interprovincial de pasajeros en el ámbito*. Lima: CIDAT Consultoría.
- Dader, A., Monzón, J., y Raspir, I. (1990) *Opinión pública y comunicación política*. Madrid Edudema Universidad
- Dargent, E. (2012). *El estado en el Per : Una agenda de investigaci n*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Defensoría Del Pueblo (2008) *El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida – Informe Defensorial N° 137*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DESCO (2010) Lima tiene nombre de mujer. *Quehacer*, núm. 179, pp. 4 – 9.
- Dextre, J. C., y Avellaneda, P. (2014). *Movilidad en zonas urbanas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dextre, Q. J. C. (2008). *V as humanas: Un enfoque multidisciplinario y humano de la seguridad vial*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Elder, C. D. y Cobb, R. W. (1984) La formación de la agenda: el caso en la política de los ancianos. *Policy Sciences Journal*, vol. 13, núm. 1.
- Espinoza V., W. C. (2015). *Problemas de efectividad del Estado para regular la prestaci n de servicios de transporte público interprovincial en Lima Metropolitana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Farré, J. (1999) Esfera pública, comunicación política y prensa diaria. La escenificación periodística de la campaña de las elecciones al Parlamento. *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, núm. 7, pp. 89 – 100. Universidad del País Vasco. Páginas 89-109. España: Universidad del País Vasco.
- Fernández A., R. E., & In Dextre Q., J. C. (2011). *Elementos de la teor a del tr fico vehicular*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Flores, F. L. (2009). *Las pol ticas p blicas en el transporte interprovincial*. Lima: Eds. Transporte Terrestre
- García Ll., Mariel. (2011) Los medios de comunicación y la política del miedo en el ritual electoral. En Meléndez, C (2011) *Anticandidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Mitin.

- Gonzales de Olarte, E., Del Solar R. P., V. y Del Pozo S., J. M. (2011) *Lima Metropolitana después de las Reformas Neoliberales: Transformaciones económicas y urbanas* En De Mattos, C., Ludeña, W. y Fuentes, L. (2011) *Lima Santiago Reestructuración y cambio metropolitano*, pp. 135-176. Colección Estudios urbanos UC, Colección Estudios Metropolitanos CIAC
- Guerra G., G. (2011) *La importancia de la movilidad para el desarrollo de las ciudades: tendencias y agenda pendiente*. Lima: DEE Consultores
- Guerra G., G. (2014) *Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima 2011-2014*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Hadoy E., J. (1970) *Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella.
- Huapaya, M y Soto, E. (2012) De todos y de nadie: el caso del Transporte Público en Lima y Callao y la necesidad de un planteamiento común. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 12, pt. 1.
- Jiménez, A. (2012) La regulación del transporte público en Lima Metropolitana e INDECOPI: a propósito de una discutible resolución en materia de barreras burócratas. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 12, pt. 1
- Lanfranco, P. (2003) *Mu vete por tu ciudad: Una propuesta ciudadana de transporte con equidad*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Legard, Reynaldo y Solano Andrés (2011) Lima: *Transformaciones en la estructura e imagen de la metrópoli. Situación actual y perspectivas*. En Mattos y Ludeña (2011) *Lima Santiago Reestructuración y cambio metropolitano*, pp. 21-40, Colección Estudios urbanos UC, Colección Estudios Metropolitanos CIAC.
- León, C. (2011) El reino de la incertidumbre. Elecciones y alianzas en Gana Perú y Fuerza Social. En Meléndez, C (2011) *Anticandidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*.
- Levitsky, S., y Meléndez, G C. (2011). *Post-candidatos: Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Aerolíneas Editoriales.
- Maldonado, E. (2014) El problema de ser Susana Villarán. *El arte de la política*. (2014). Lima: PUCP. Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación.
- Malo, M. (2011) Transporte Sostenible y Salud Pública. *Del Transporte a la Movilidad*
- Martuccelli, D. (2015). *Lima y sus arenas: Poderes sociales y jerarquías culturales*. Lima: Cauces Editores.

- Meléndez (2011) *El partido del silencio. Castañeda Lossio y la evolución de una organización personalista*. En Meléndez, C. (2011) *Anticandidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Planeta.
- Meléndez, G. C. (2012a) 2012a. *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú, 2000-2012*. Lima: Aerolíneas Editoriales.
- Meléndez, G. C. (2012b) *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)* Lima: Aerolíneas Editoriales.
- Melo, S. (2010) Transporte urbano en Lima: el pecado del exceso. *Quehacer*, núm.. 179, pp. pp77-79
- Morillas, P. A. (2014). *País combi: Solo para peruanos*. Lima: Editorial Summa.
- Murakami, Y. (2014). *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ORTEGA, A (1987) *Los gremios como grupo de presión*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ortegón, E. (2018) *Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público*. Huancayo: Universidad Continental
- Osorio LL., C. R. (2010). Evaluando políticas de desarrollo humano: El caso de la agenda de política pública en el Perú. *Apuntes / Universidad Del Pacífico*, núm. 67.
- Pari, J. (2017). *Estado corrupto: Los megaproyectos del caso Lava Jato en Perú*. Lima: Planeta.
- Patriau, H. E. (2011). Anuncios televisivos en tiempos de Internet: Un análisis de las campañas presidenciales peruanas de 2006 y 2011. *Politai: Revista De Ciencia Política*, núm. 3.
- Phillips Shively, W. (2003) *Power and Choice. An introduction to Political Science. Sexta Edición. México D.F.: McGraw Hill*.
- Ramos, V. (2014) Lourdes Flores en retrospectiva. En *El arte de la política*. (2014). Lima: PUCP. Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación.
- Risco, M. & Vásquez, J. (2012) El servicio de Transporte Público Urbano de personas: libre mercado y regulación. *Revista de Derecho Administrativo*, año 6, número 12, parte 1, pp. 309-322.
- Rojas, M. y Sabogal, R. (2018) *Propuesta de Reforma Municipal. El camino local para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Universidad Mayor de San Marcos.

- Sartori, G. (1992) *Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Editorial.
- Seinfert, M. (2016) *Volatilidad política en el Perú: Repensando la institucionalidad democrática*. En *Politai: Revista de Ciencia Política*, num13, pp.35-51. *Sostenible*, pp. 90-94. Lima: Fundación Transitemos.
- Stein, E. et al. (2006) *La Política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina 2006*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tanaka, M. (2016) La política de otro mundo: la fallida reelección de Susana Villarán. p. 419-435. En Tuesta, F. (2016) *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina*
- Taylor, C. Boas (2010) *Varieties of electioneering: success contagion and presidential campaigns in Latin America* World Politics. Vol 62 pp 636-675 (2010) Trustees of Princeton University, published by Cambridge University Press. En *Politai: Revista de Ciencia Política: Comunicación Política 2011*. Año2, num 3, pp 41-72.
- Toche, E. y Zolezzi, M. (2014) El verdadero poder de los alcaldes. *Quehacer*, núm. 193 Lima: DESCO.
- Torres, G. A. (2010). *Opinión pública 1921-2021: Un viaje en el tiempo para descubrir cómo somos y qué queremos los peruanos*. Lima: Aguilar.
- Torres, R. (2012) Introducción a la regulación del transporte en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 12, parte 1, pp. 301-308.
(2013) Transporte público: ¿la luz al final del túnel?. *Estrategia: El Referente En Estrategia, Gestión y Negocios*, vol. 31.
- Tuesta, Y. G. P. (2014). *Negociaciones 'al paso': El caso de choferes de una línea de transporte público*.
- Vásquez, S. S., & Cánepa, K. G. (2012). *El metropolitano y la oportunidad de revitalizar calles en el centro histórico de Lima: El caso de la avenida Emancipación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Arquitectura
- Vega Centeno, P., Dextre, J. & Alegre, M. (2011). Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana. En C. De Mattos, L. Ludeña, (Eds.), *Lima Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (pp. 289-328). Lima: CIAC-PUCP.

- Vergara, A. (2007). *Ni amnésicos ni irracionales: Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, A. (2013) *Ciudadanos sin República: ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Planeta.
- Zavaleta, M., & Instituto de Estudios Peruanos. (2014). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

FUENTES ELECTRÓNICAS

AATE (2018) Memoria Anual AATE 2017

Alza, C. (2014) Establecimiento de la agenda de políticas en dos casos peruanos. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, Vol. 1, Núm. 2 (2014)
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12538>

Arévalo, R. E. (2015) El largo camino empedrado de buenas intenciones del Corredor Azul, año 2014: el impacto de los procesos de planificación y gestión operativa, y su relación con la satisfacción de los usuarios. Última fecha de consulta 23 de mayo 2018
<http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/handle/usmp/2644>

Banco Interamericano Desarrollo (2003) *Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana. Subsistema Norte-Sur. PTUL Propuesta de Préstamo*.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424643>

Canal N (2014) *Encuesta GFK: 82% desapruueba gestión de Susana Villarán*. Publicación 21 diciembre 2014. Última consulta 05 de julio 2018
<https://canaln.pe/actualidad/alcaldesa-villaran-deja-alcaldia-82-desaprobacion-n164025>

Corporación Andina De Fomento (2011) *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Panamá: Norma Color. Última consulta: 15 de mayo de 2016 <
<http://publicaciones.caf.com/>

Correo (2016) *El problema del transporte también afecta a provincias*. Publicado 29 de mayo del 2016. Última consulta 05 de julio 2018.

<https://diariocorreo.pe/ciudad/el-problema-del-transporte-tambien-afecta-a-provincias-675559/>

(2014) *Elecciones 2014: ¿Por qué prefieren votar por Castañeda, Villarán y Heresi?*

Publicado 22 de octubre del 2014. Última consulta 05 de julio 2018

<https://diariocorreo.pe/politica/elecciones-2014-por-que-prefieren-votar-po-5476/>

El Comercio (2018a) *Lima Cómo Vamos: solo el 6% considera que Lima es segura para los peatones*. Publicación 18 de noviembre 2018. Última consulta 05 de diciembre 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/seguridad/lima-6-considera-lima-segura-peatones-noticia-578601>

(2018b) *Corredor Verde inicia operaciones desde Cercado de Lima a San Miguel*. Publicación 22 de setiembre 2018. Última consulta 05 de octubre 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/transporte/corredor-verde-inicia-operaciones-cercado-lima-san-miguel-noticia-560373>

(2015) "Chosicanos": 15 accidentes y 8 muertos en menos de dos años. Publicación 31 de marzo 2015. Última consulta 05 de julio 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/chosicanos-15-accidentes-8-muertos-dos-anos-348098>

(2014) *Solo cuatro juzgados de tránsito suman más de dos mil procesos*. Publicado el 6 de abril 2014. Última consulta 05 de julio 2018.

<http://elcomercio.pe/lima/accidentes/solo-cuatro-juzgados-transito-suman-mas-dos-mil-procesos-noticia-1723108>

(2012) Transportistas que se distanciaron de Villarán convocan a un paro. Publicado el 13 de setiembre 2012. Última consulta 05 de julio 2018.

http://elcomercio.pe/lima/sucesos/transportistas-que-se-distanciaron-villaran-convocan-paro-noticia-468970?ref=flujo_tags_390708&ft=nota_182&e=titulo

El Heraldo (2012) Pequeños transportistas habrían sido estafados con 250 mil dólares por supuesta empresaria china. Publicado 7 de noviembre 2018. Última consulta 5 de julio 2018

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/7E23BB6C994ACFBD05257AB1006A6FBB>

Escuela de Gobierno y Políticas (2016) *Políticas y Gestión Pública. Líneas de investigación*. Última revisión 12 de mayo 2016.

<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/investigacion/lineas-de-investigacion/politicas-y-gestion-publica/>

Gutiérrez, Andrea (2005) *Transporte público y exclusión social. Reflexiones para una discusión latinoamericana tras la década del '90*. Ponencia presentada en XIII Congreso latinoamericano de transporte público y urbano, CIDATT, Lima, tema III, capítulo 12, 14 pp. Consulta: 15 de abril de 2014

<http://www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/publicaciones/catalogos/>

La República

(2013) "Conozca a los gobernantes de Lima a través de la historia". Publicado por Gutiérrez, el 17 de enero de 2013. Consulta: 2 de junio 2018.

<http://www.larepublica.pe/17-01-2013/conozca-los-gobernantes-de-lima-traves-de-la-historia>

(2012) *Crean comité especial para los procesos de concesión de los corredores complementarios*. Publicación 28 setiembre 2012. Última consulta 05 de julio 2018

<https://larepublica.pe/sociedad/663084-crean-comite-especial-para-los-procesos-de-concesion-de-los-corredores-complementarios#!foto1>

Lima Cómo Vamos (2018) Informe de Percepción sobre la calidad de vida en Lima y Callao de la encuesta 2017. Publicación marzo 2018

http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/03/EncuestaLimaC%C3%B3moVamos_2017.pdf

Lugares comunes (2013) "Por qué voto por el #NO: la reforma del transporte" de Matteo Stiglich. En Lugares Comunes. Ciudades, planificación, política. Publicación 15 de marzo del 2013. Fecha de consulta 02 de junio 2018.

<https://comunelugares.wordpress.com/2013/03/15/por-que-voto-por-el-no-la-reforma-del-transporte/>

(2011) *El paro de transportistas: parando la reforma del transporte*. Publicado 13 de julio 2011. Fecha de consulta 02 de junio 2018.

<https://comunelugares.wordpress.com/2011/07/13/paro-de-transportistas-parando-la-reforma/>

Majone, G y La Spina, A (1993) El Estado Regulador. *Revista Gestión y Política Pública.*, volumen II, número 2, II semestre, pp. 197-261. Consulta: 05 de julio de 2014.

http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.II_2dosem/MG_Vol.II_No.II_2dosem.pdf

Municipalidad Metropolitana de Lima

<http://www.munlima.gob.pe/gerencia-de-transporte-urbano/subgerencia-de-estudios-de-transito-y-transporte>

<http://www.munlima.gob.pe/gerencia-de-transporte-urbano#subgerencias>

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)

<https://www.ositran.gob.pe/nosotros/quienes-somos.html>

Panamericana (2011) *Luis Castañeda Lossio: informe de Susana Villarán sobre gestión en lima afectó mi campaña*. Publicación 21 de marzo de 2011. Última consulta 05 de julio 2018

<http://www.panamericana.pe/elecciones2011/82627>

Peru21 (2018) ¡De terror! Un limeño pierde 20 días al año atrapado en el tráfico [VIDEO]. Publicado el 05 de setiembre del 2018. Última consulta 05 de octubre de 2018 <https://peru21.pe/lima/terror-limeno-pierde-20-dias-ano-atrapado-trafico-video-425907>

(2012) *Procuraduría Anticorrupción denuncia a dos regidores de Susana Villarán*. Publicado el 07 de noviembre del 2012. Última consulta 05 de julio 2018 <https://peru21.pe/politica/procuraduria-anticorrupcion-denuncia-dos-regidores-susana-villaran-53679>

PLAM 2035 Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao.

<http://www.imp.gob.pe/index.php/plan-metropolitano-de-desarrollo-urbano-de-lima-y-callao-plam>

Policía Nacional

http://www.pnp.gob.pe/direcciones_policiales/diretsevi/index.html

Posada (2018) *Aumento continuo del parque automotor, un problema que urge solucionar*. Revista La Cámara de la Cámara de Comercio de Lima p24-26. Última consulta 05 de octubre del 2018. https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r816_3/comercio%20exterior.pdf

PQS (2010) *¿Qué rol tienen los Concejos Municipales y los regidores en el Perú?* Publicación 06 julio 2010. Última consulta 02 de junio 2018. <http://www.pqs.pe/actualidad/noticias/que-rol-tienen-los-concejos-municipales-y-los-regidores-en-el-peru>

PTUL (2003) *Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana. Subsistema Norte-Sur. Propuesta de Préstamo*. < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424643>>

Radio San Borja (2014) *Susana Villarán defiende la reforma del transporte de la Av. Arequipa*. Publicación 4 de agosto 2014. Última consulta 02 de junio 2018. <http://radiosanborja.com/actualidad-rsbj/nacional-rsbj/26455-susana-villar%C3%A1n-defiende-la-reforma-del-transporte-de-la-av-arequipa.html>

RPP (2011) *“Transportistas reafirman paro del próximo miércoles 13 de julio”* Publicado 11 de julio de 2011. Última consulta 05 de julio 2018 <http://rpp.pe/lima/actualidad/transportistas-reafirman-paro-del-proximo-miercoles-13-de-julio-noticia-383545>

Semana Económica (2015) *Balance municipal: ¿Fue realmente tan mala la gestión de Susana Villarán?* Publicada 22 enero del 2015 Fecha de consulta 02 junio de 2018 <http://semanaeconomica.com/article/economia/152320-balance-municipal-fue-realmente-tan-mala-la-gestion-de-susana-villaran/>

Stiglich, M. (2013) *Por qué voto por el #NO: la reforma del transporte..En Lugares Comunes*. Ciudades, planificación, política. <https://comunelugares.wordpress.com/2013/03/15/por-que-voto-por-el-no-la-reforma-del-transporte/>

(2011) *El paro de transportistas: parando la reforma del transporte*.
Publicación 13 julio, 2011. En Lugares Comunes. Ciudades, planificación, política.
<https://comuneslugares.wordpress.com/2011/07/13/paro-de-transportistas-parando-la-reforma/>

Venero, P. (2014) Representaciones Periodísticas de la Reforma del Transporte.
Caso: Metropolitano en los diarios: El Comercio, Perú21 y Trome.
Consultado en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6150>

Villarán, S. (2011) Informe de Lima
<https://www.scribd.com/document/50717709/Informe-de-Susana-Villaran>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) (2007) Reglamento de organización y funciones del ministerio de transportes y Comunicaciones

ENTREVISTAS PROPIAS

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. G.G. 01 de febrero a Gustavo Guerra García

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. J.R. 26 de mayo a Julio Rau Rau

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. L.M. 28 de mayo a Luis Morán

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. A.M. 30 de mayo a Ángel Mendoza

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. A.V. 18 de junio a Alberto Valenzuela

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. J.T. 20 de junio a Juan Tapia

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. M.J. 22 de junio a María Jara

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. H.N. 21 de junio a Hernán Nuñez

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. M.B. 25 de junio a Marité Bustamante

Venero, Paloma. 2018 Entrevista. E.M. 27 de junio a Eduardo Maldonado

Venero, Paloma. 2012 Entrevista. M.G. 02 de abril a Marisa Glave

Venero, Paloma 2011 Entrevista. M.A. 07 de noviembre a Mariana Alegre

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLAS

Tabla 01: Cronología de iniciativas de transporte público masivo en Latinoamérica	12
Tabla 02: ¿Cómo se moviliza principalmente en Lima Metropolitano?	19
Tabla 03: Costo de las externalidades del transporte	21
Tabla 04: Sistema jerárquico del Sistema Integrado de Transporte	32
Tabla 05: El transporte público en el Plan de Desarrollo Concertado de Lima	130
Tabla 06: Objetivos estratégicos del PDI de la Municipalidad al Callao	131
Tabla 07: Objetivos e indicadores relacionados al transporte masivo de pasajeros	67
Tabla 08: Distribución de la población de Lima según ámbito geográfico	82
Tabla 09: Línea de tiempo de eventos en la gestión de Susana Villarán	90
Tabla 10: Composición de Regidores del inicio hasta la Revocatoria	95

FIGURAS

Figura 01: Evolución de las causas de muerte violenta en Lima	22
Figura 02: Tramos que cubren el Tren eléctrico y el Metropolitano de Lima Metropolitana	24
Figura 03: Fases de los Corredores Complementarios	34
Figura 04: Propuesta de ordenamiento y articulación del sistema de transporte.	53
Figura 04: Propuesta del Sistema Integrado de Transporte finalizado.	87
Figura 06: Diferencias entre planificación y ejecución, gestiones de Villarán y Castañeda	104
Figura 07: Importación de vehículos 2007-2016	131
Figura 08: Reordenamiento de la Av. Javier Prado	132
Figura 09: Pasos de la Reforma del Transporte	132
Figura 10: Encuesta del cierre de gestión de Susana Villarán GFK	131

ANEXOS

7.1. Lista de entrevistados

	Entrevistado	Cargo 2012-2014
1	Gustavo Guerra García	Jefe de Protransporte
2	Juan Tapia	Presidente del Directorio de Protransporte
3	María Jara	Jefa GTU
4	Hernán Núñez	Regidor/ Teniente Alcalde
5	Marité Bustamante	Regidora de FS
6	Alberto Valenzuela	Regidor del PPC
7	Eduardo Maldonado	Fundador del Colectivo “No Abuses Chosicano”
8	Julio Rau Rau	Dirigente de transportistas de la Conet
9	Luis Morán	Gerente del Corredor Arequipa Tacna Garcilaso (TGA)
10	Ángel Mendoza	Representante del consorcio del Corredor Javier Prado

7.2. Guía de Entrevistas

7.2.1 Ex Funcionarios y funcionarias

- ¿Se recibió una política o plan para el transporte en lima de la gestión de Castañeda?
- ¿Fue parte del grupo que hizo el plan de gobierno de Villarán?, ¿qué temas para el sector transporte se establecieron?
- ¿Qué actores estuvieron involucrados en los planes y acciones sobre transporte de Villarán?
- ¿Cuál fue la primera acción para el transporte que hace Villarán?, ¿Por qué no se siguió las rutas del metropolitano?
- ¿En qué momento coyuntural aparece la idea de los corredores?, ¿Cuándo se proponen las mesas de trabajo para organizar los corredores, que otros temas se veían?, ¿qué apoyo tuvo en el Concejo?, ¿quién fue la oposición?, ¿que decían?
- ¿dónde y cómo se dan estas reuniones, quiénes participan? ¿había un ambiente de consenso o tensión?
- ¿Cómo se trabajó la relación con los transportistas, propietarios, choferes y cobradores?

- ¿Qué se les ofrece para que sean parte del proceso? ¿no había mucho riesgo desde el lado financiero?
- ¿Qué pasaría con los concesionarios que perderían las rutas? ¿había algún mecanismo para incluirlos?
- ¿Qué motivos tuvieron los transportistas que se retiraron de la mesa de trabajo?
- ¿Cómo se manejó el tema de los 14 paros convocados?
- ¿Qué autocrítica hay sobre el proceso de marcha blanca y el inicio de la implementación?
- ¿Qué se sintió y que se hizo ante la crítica de la prensa y los usuarios? ¿sentían que era una crítica al sistema, a Villarán o a un gobierno de izquierda?
- ¿Cómo afectó la revocatoria al trabajo de la reforma del transporte?
- Cuando asumes como alcalde interino ¿qué acciones tomas sobre el tema de transporte? ¿En qué momento se encontraba el corredor azul?
- ¿Qué avances se habían hecho en otras medidas para la reforma del transporte?
- ¿Cómo fue la relación con la municipalidad del Callao? ¿Y los transportistas de esa zona?
- ¿Qué otro momento de la coyuntura marca un cambio a bien o para mal en el trabajo de la reforma del transporte?
- ¿Qué esperaban que pase con las medidas del transporte cuando gana las elecciones Castañeda? ¿Qué termina haciendo?
- ¿Aceptan las críticas a los contratos que él plantea?
- ¿Cuáles son las principales diferencias entre SV y LC sobre el transporte?
- ¿Qué opinión tiene el corredor azul en la actualidad?
- ¿Por qué no se llega a plantear una coordinación entre todos los sistemas de transporte público?, ¿qué trabas y actores aparecen para no lograrlo...
- ¿Cree que la reforma del transporte sigue?, ¿qué hace falta para completar la reforma del transporte?
- ¿Fue la reforma del transporte una política pública?
- ¿Qué piensa de la propuesta del ejecutivo de una autoridad única del transporte para lima y callao?
- Ve en las propuestas de los actuales candidatos una continuidad y priorización en el tema del transporte público urbano

7.2.2 Transportistas

- ¿Hace cuánto tiempo trabaja como transportista de servicio público?
- ¿Qué ruta tenía usted antes?

- ¿Su ruta fue modificada por alguna medida de la MML?
- ¿Cómo se entera usted de que habrá un corredor azul?, ¿quién lo convoca?
- ¿Dónde y cómo se dan estas reuniones? ¿hubo tensión en esas reuniones?, ¿había compañeros que se opusieron?
- ¿Cómo se desarrolla la relación con la MML?
- ¿Por qué decide ser parte del consorcio para ser parte del corredor Azul?, ¿Qué le ofrecieron? ¿tenía garantías, no era un riesgo?, usted ¿ayuda a convencer a más compañeros?
- ¿Qué actores estuvieron involucrados en el tema de transporte y movilidad?
- ¿Quién hacía la asesoría técnica para la Reforma?
- ¿Fue parte de alguno de los paros de protesta?
- ¿Qué pensaba usted de la alcaldesa Susana Villarán?
- ¿Cambió su pensamiento de la alcaldesa y su plan de reforma del transporte, luego de ser parte de consorcio?
- ¿Qué le dijeron de la reforma de transporte?
- ¿Cómo empezaron a funcionar las cosas en la etapa de prueba?
- ¿Hubo cambios cuando se pasó de la marcha blanca al cobro de pasajes?
- ¿Qué pensaba con las quejas de la prensa y los usuarios?
- ¿Cómo evolucionaron las cosas en el proceso de implementación?, ¿qué se debe mejorar en el Corredor Azul?
- ¿Qué opina del proceso de chatarreo?
- ¿En qué etapa estaban cuando se pide la revocatoria? ¿Hubo algún cambio cuando se dio el proceso de revocatoria?
- ¿Cuál fue su posición en la revocatoria?
- ¿Cuándo gana Castañeda pensó que las cosas cambiarían? ¿Ha cambiado algo?
- ¿Cuáles son las diferencias entre SV y LC?
- ¿Cree que la reforma del transporte sigue? ¿Cree que realmente se dio? ¿qué debería ser/involucrar la reforma del transporte?
- ¿Cree que se logrará solucionar el problema de transporte público en Lima? ¿Qué hace falta?
- ¿Qué piensa de la propuesta del Ejecutivo de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao?
- ¿Cree que alguna propuesta de los actuales candidatos ayudará al transporte?

7.3 Entidades estatales vinculadas al sector transporte

El **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)** en la **Dirección General de Transporte Terrestre** no tiene como competencia dar las iniciativas en el ámbito regional ni distrital. Sin embargo, si debería conducir la gestión y mantener actualizados los registros administrativos nacionales relacionados al transporte y tránsito terrestre por carretera, en coordinación con los gobiernos regionales y locales según corresponda. Así como, mantener un sistema estándar para las licencias de conducir; mantener un sistema estándar de homologación, certificación, verificación y revisiones técnicas de vehículos; así como normar y fiscalizar su operación⁵¹.

El **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público (OSITRAN)** es un organismo público, descentralizado, que tiene como funciones generales supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar, solucionar controversias y atender reclamos, respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público y su mercado, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao.

La **Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (SUTRAN)** supervisa el cumplimiento de la normatividad de los servicios de transporte y tránsito terrestre de competencia interprovincial y nacional, velando por la seguridad y la calidad de los servicios a favor de los usuarios.

La **Policía Nacional (PNP)** tiene la Dirección Ejecutiva de Tránsito y Seguridad Vial de la PNP de tránsito que a su vez cuenta con tres direcciones: Dirección de Protección de Carreteras (DIRPRCAR), Dirección de Tránsito (DIRTRAN) y la Dirección de Seguridad Ferroviaria (DIRSEFERR). Estas tienen como misión específica la protección en las carreteras del país, prevenir, investigar y denunciar los accidentes de tránsito y la seguridad de la red ferroviaria, garantizar y controlar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y en las carreteras; asegurar el transporte automotor y ferroviario; así como llevar los registros del parque automotor con fines policiales, en coordinación con la autoridad competente.

⁵¹ Artículo 67 incisos e,f,g y h del Reglamento de organización y funciones del ministerio de transportes y Comunicaciones 2007.

Lima cuenta desde el 2013 con seis **Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial** que se centran en temas de accidentes y cinco delitos: proceso de conducción por estado de ebriedad, omisión de socorro, fuga, accidente con lesiones y homicidio. Según el actual código se le permite al fiscal de prevención del delito o juez, suspender o clausurar a las empresas que tienen antecedentes de incidencia de accidentes e incluso iniciar procesos penales contra la persona jurídica, como terceros responsables⁵².

Según la Ley 27972 Orgánica de **Municipalidades** y la Ley 27181 General de Tránsito y Transporte Terrestre, las funciones de las municipalidades provinciales y distritales sobre el transporte urbano son:

- i) A **nivel Provincial** las municipalidades tienen tres normativas, de gestión y fiscalización: normar y regular el servicio de transporte público, planificar, organizar y controlar el transporte, así como regular el tránsito y el funcionamiento de terminales terrestres; otorgar licencias y concesiones de transporte público y terminales de transporte, planificar el transporte, estar a cargo de la infraestructura vial. Así como recaudar y administrar recursos por multas e infracciones de tránsito; supervisar el transporte público e imponer y ejecutar sanciones. Esta última es compartida con otras entidades del estado.
- ii) A **nivel distrital** las municipalidades tienen como funciones la nomenclatura y señalización de calles y vías; otorgar licencias para la circulación de vehículos; y construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial.

Dentro de la Municipalidad Metropolitana de Lima están las siguientes entidades:

La **Gerencia de Transporte Urbano** (GTU) de la MML tiene como funciones: planear, organizar, coordinar, dirigir, supervisar y controlar las actividades y proyectos de operación del Sistema Metropolitano de Transporte y Tránsito; proponer la adopción de políticas públicas locales que promuevan la mejor gestión del Sistema de Transporte y Tránsito, proponer el Plan Corporativo de Inversiones Metropolitanas para la renovación y mantenimiento de la Infraestructura Vial existente, concordante con el Sistema de

⁵² "Solo cuatro juzgados de tránsito suman más de dos mil procesos" Fecha de publicación 6 de abril del 2014

<http://elcomercio.pe/lima/accidentes/solo-cuatro-juzgados-transito-suman-mas-dos-mil-procesos-noticia-1723108>

Transporte y Tránsito, definiendo las prioridades de ejecución de proyectos a corto, mediano y largo plazo. También se encuentra a cargo de la implementación, administración y control de los demás componentes del Sistema Integrado de Transporte (SIT), así como de los demás servicios de transporte regular de personas, ejerciendo las competencias señaladas en las normas que regulan el servicio de transporte público⁵³

Son parte de la GTU: la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte, la Subgerencia de regulación del transporte, la Subgerencia de fiscalización del transporte, Subgerencia de Ingeniería de Tránsito, Subgerencia de Servicios de Taxi Metropolitano.

La Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte de la MML, es el órgano responsable de elaborar planes urbanos específicos, instrumentos normativos urbanos y del otorgamiento de certificaciones urbanas dentro y fuera del área urbana. Igualmente, es responsable de garantizar que los procesos de habilitación urbana se realicen de acuerdo a la normatividad vigente para el crecimiento ordenado de la ciudad.

El **Concejo Metropolitano de Lima** es el órgano normativo y fiscalizador que tiene 39 regidores. Es el máximo órgano de gobierno de la municipalidad y está encargado de la administración del espacio geopolítico. Emite normas municipales, debate propuestas de carácter público y fiscaliza la gestión.

Instituto Metropolitano de Planificación (IMP),⁵⁴ desde 1998, es un órgano descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, asesor del Concejo Metropolitano y de la Alcaldía de Lima en materia de planificación del desarrollo local, con personería de derecho público Interno, conforma el Sistema Nacional de Planificación en el nivel local, tiene por objeto organizar, orientar, promover, conducir y evaluar íntegramente la planificación del desarrollo de mediano y largo plazo del Área Metropolitana y la Provincia de Lima, eje principal del Sistema Metropolitano de Planificación.

El Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, más conocido como **Protransporte**, es el encargado de la implementación, ejecución, y operación de los estudios, proyectos y actividades vinculados al Corredor Segregado de Alta Capacidad – COSAC o más

⁵³Ídem. Artículo 5

⁵⁴Según el artículo 181 del ROF de la Municipalidad Metropolitana de Lima

conocido como Metropolitano. Desde la gestión e Villarán es responsable de los Corredores Complementarios. Además, se responsabiliza por el otorgamiento de las autorizaciones y de normar y regular a las empresas que prestan el servicio de transporte público, estas últimas funciones las comparte con la GTU.

Sus funciones son: darle prioridad al transporte público como la forma más importante para la movilidad de personas por la ciudad, ordenar el sistema de transporte público tomando en cuenta la diversidad de soluciones técnicas, la infraestructura y los sistemas existentes para transportar a un gran número de personas de forma eficiente, asegurar que el nuevo sistema sea económica, financiera y ecológicamente sostenible, promover la inversión pública y privada en proyectos estratégicos de infraestructura urbana, reactivar la economía e inversión en el sector transporte a través del sistema de concesiones, tecnificar y modernizar las instituciones municipales rectoras del transporte público conjuntamente con las empresas privadas del sector para que estos logren su eficiencia organizacional, consolidar la legalidad e institucionalidad en el sistema y educar al usuario en una nueva cultura de transporte.

A su vez es parte del Comité de Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET), creado en febrero del 2003, junto a la Gerencia de Transporte Urbano (GTU), Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE), el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), la Empresa Municipal Administradora del Peaje de Lima (EMAPE). (Venero, 2014:78)

7.4 Distribución por distritos en las distintas zonas de Lima

- **Lima Sur:** Santa María del Mar, Punta Negra, San Bartolo, Punta Hermosa, Pucusana, Lurín, Pachacamac, Chorrillos, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo.
- **Lima Norte:** Santa Rosa, Ancón, Independencia, Carabaylo, Puente Piedra, Los Olivos, Comas, San Martín de Porres.
- **Lima Este:** Cieneguilla, Chaclacayo Lurigancho, El Agustino, Santa Anita, Ate, San Juan de Lurigancho. Lima Moderna: Barranco, Magdalena del Mar, San Isidro, Lince, Surquillo, Pueblo Libre, Jesús María, San Borja, Miraflores, San Miguel, La Molina, Santiago de Surco.
- **Lima Centro:** San Luis, Breña, Rímac, La Victoria.

7.5 Lista de Regidores del Concejo Metropolitano de Lima 2011

La lista de la alcaldesa Susana Villarán, Fuerza Social (FS), tenía la mayoría (21 regidores), compuesta por los siguientes regidores: Eduardo Zegarra Méndez, Marisa Glave Remy, Rafael García Melgar, Víctor Ramírez Cifuentes, Zoila Reátegui Barquero, Luis Valer Coronado, Marco Zevallos Bueno, Marcial Velásquez Ramos, Victoria de Sotomayor Cotrado, Luisa Martínez Cornejo, Dora Hernando Sánchez, Inés Rodríguez Velásquez, José Esteves Robles, Mónica Erazo Trujillo, Manuel Cárdenas Muñoz, Cayo Tito Quillas, Olga Morán Araujo, Ronald Gonzáles Pineda, Libertad Rojas Bruckmann, Pedro López-Torres Tubbs y Hernán Núñez Gonzáles.

Las demás fuerzas estuvieron repartidas así:

- Por el Partido Popular Cristiano (PPC) (13 regidores; 9 miembros del partido, 2 invitados de Solidaridad Nacional, 1 invitada de Perú Posible y 1 invitado independiente): Walter Guillén Castillo, Edgardo de Pomar Vizcarra, Mónica Saravia Soriano, Jorge Villena Larrea, Pablo Secada Elguera, Teresa Cánova Sarango, Alberto Valenzuela Soto, Óscar Ibáñez Yagui y Luis Calvimontes Barrón (por el PPC); Pilar Freitas Alvarado (por PP); y Jaime Salinas López-Torres (independiente).
- Por Solidaridad Nacional: José Danos Ordóñez y Luis Castañeda Pardo.
- Por Restauración Nacional (2 regidores): Rubén Gavino Sánchez e Iván Becerra Hurtado.
- Por Somos Perú (1 regidor): Germán Aparicio Lembcke.
- Por Cambio Radical (1 regidor): Fernán Altuve-Febres Lores.
- Por Siempre Unidos (1 regidor): Felipe Castillo Oliva.

7.6. Imágenes y tablas explicativas de la Reforma del Transporte

Tabla 05: El transporte público en el Plan de Desarrollo Concertado de Lima

Política de desarrollo	Promover las condiciones de habitabilidad segura como un derecho ciudadano, a través del acceso y mejora de la vivienda, la movilidad, el transporte, los servicios básicos, la recreación, los espacios públicos y otros, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad.
Objetivo Estratégico	<p>Impulso de una Movilidad sostenible, segura e inclusiva que contribuya a la articulación urbana y regional de la metrópoli.</p> <p>5. Desarrollar una movilidad urbana sostenible con prioridad para los peatones, ciclistas y transporte público, implementando los sistemas de transporte no motorizados y de transporte público masivo, obteniendo una eficiente distribución y equilibrio modal de los viajes metropolitanos.</p> <p>6. Ejecución sostenida de un proceso de reordenamiento del transporte público y del tránsito metropolitano.</p> <p>7. Disminución sustancial de los accidentes de tránsito y de las muertes que ellos producen, garantizando la seguridad en el transporte protegiendo a mujeres, niños, niñas y adolescentes.</p>
Objetivos Específicos	<p>8. Aseguramiento del acceso igualitario al sistema de transporte público, mejorando la cobertura del mismo y las condiciones de accesibilidad.</p> <p>9. Consolidación del cambio hacia mejores tecnologías y fuentes de energía limpia para los vehículos de transporte público.</p> <p>10. Mejoramiento de la integración vial interdistrital, metropolitana, regional y nacional de la ciudad de Lima, adecuándola a su modelo de desarrollo descentralizado.</p> <p>11. Promoción y ejecución del ordenamiento y la modernización de los terminales terrestres del transporte interprovincial de pasajeros y del transporte de carga, como parte de un sistema logístico urbano-regional.</p>
Metas estratégicas:	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en 50% del número de accidentes de tránsito y de las muertes que ellos producen. (de 600 a 300 accidentes/100 mil habitantes; y de 500 a 250 como promedio de muertes por accidentes de tránsito al año) • Disminución en 25% del tiempo de viaje promedio de los usuarios de las áreas norte, este y sur. (de 80 a 60 minutos) • 100% de empresas de transporte organizadas y formalizadas en la propiedad de su flota. • En funcionamiento el Sistema Intermodal de Transporte Urbano, habiéndose implementado las líneas 1 y 2 del Tren Urbano, los corredores complementarios, de integración y de interconexión Lima – Callao; y un sistema de transporte no motorizado.

Fuente: Adaptado del PDC.

Tabla 06: Objetivos estratégicos del PDI de la Municipalidad al Callao

Objetivo Estratégico	Objetivos operativos	Indicadores
Mejorar los sistemas de tránsito, transporte público de pasajeros y carga; así como preservar e incrementar la infraestructura vial urbana integrada al área Metropolitana	Formular el Estudio de Impacto Vial del Flujo de Transporte de Carga del Puerto y Aeropuerto.	Cantidad de convenios y estudios
	Mejorar la infraestructura vial en comunidades con limitado acceso a servicios.	Formulación de proyectos de infraestructura
	Mejorar la distribución de las rutas en función de la demanda y oferta real de necesidades de viaje de usuarios.	Número de autorizaciones y de normas
	Reducir la incidencia de accidentes de tránsito y mejorar la movilidad urbana y preservación de la infraestructura vial.	Adquisición de equipos y concientización a ciudadanos
	Reducir los niveles de informalidad y tiempo de atención en los servicios de transporte público en sus diferentes modalidades.	Cantidad de solicitudes atendidas y número de operativos

Fuente: (MPC, 2010)

Figura 07: Importación de vehículos 2007-2016

TABLA N° 2: IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, SEGÚN ESTADO Y CLASE VEHICULAR: 2007-2016

DESDE EL AÑO 2011 SE OBSERVÓ UN MARCADO DESCENSO EN LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS USADOS

Estado y clase Vehicular	[Unidades vehiculares]									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	81.716	145.401	105.001	154.719	167.559	215.917	202.011	184.009	161.717	168.522
Autos/Station wagon	42.654	69.140	56.072	75.796	73.803	101.535	88.766	91.224	74.366	74.582
Camionetas	28.532	52.265	36.624	58.873	69.107	88.364	88.157	74.505	72.568	78.223
Camiones	5.051	16.040	7.803	13.638	17.205	17.994	17.435	11.801	9.103	9.350
Buses y chasis	1.843	3.042	2.761	3.918	4.690	4.002	3.626	3.530	2.986	3.256
Tracto Camiones	3.636	4.914	1.741	2.494	2.764	4.022	4.027	2.949	2.694	3.111
Remolque y Semiremolque	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuevos	46.312	100.108	67.052	123.193	154.108	202.916	200.291	183.151	161.005	167.586
Autos/Station wagon	15.726	38.755	28.086	50.910	62.972	91.089	87.805	90.838	73.988	73.974
Camionetas	22.966	42.298	29.165	54.002	66.631	86.008	87.516	74.187	72.323	77.978
Camiones	3.250	12.842	6.393	12.860	17.094	17.815	17.320	11.660	9.020	9.276
Buses y chasis	1.475	2.186	2.221	3.552	4.658	3.992	3.626	3.527	2.984	3.255
Tracto Camiones	2.895	4.027	1.187	1.869	2.753	4.012	4.024	2.939	2.690	3.103
Remolque y Semiremolque	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Usados	35.404	45.293	37.949	31.526	13.461	13.001	1.720	858	712	936
Autos/Station wagon	26.928	30.385	27.986	24.886	10.831	10.446	961	386	378	608
Camionetas	5.566	9.967	7.459	4.871	2.476	2.356	641	318	245	245
Camiones	1.801	3.198	1.410	778	111	179	115	141	83	74
Buses y chasis	368	856	540	366	32	10	0	3	2	1
Tracto Camiones	741	887	554	625	11	10	3	10	4	8
Remolque y Semiremolque	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: MTC

Elaboración: MTC

Fuente MTC en (Posada, 2018:26)

Figura 08: Reordenamiento de la Av. Javier Prado



Fuente: MML 2011

Figura 09: Pasos de la Reforma del Transporte

<p>✓ NO MÁS COMBIS Congelamos la flota con la ordenanza 1538, no entran más combis.</p> 	<p>✓ BUS PATRÓN Establecimos el bus patrón, de gran capacidad y menos contaminante.</p> 	<p>✓ CORREDORES VIALES Definimos 5 corredores viales que forman parte del Sistema Integrado de Transporte.</p> 	<p>✓ PROGRAMA DE CHATARREO Descartaremos 4 mil unidades de transportes obsoletos para marzo del 2013.</p> 
<p>✓ ORDENAMIENTO DE AVENIDAS Ya ordenamos las avenidas Túpac Amaru, Abancay, Manco Cápac, Tacna y Garcilazo de la Vega. Próximamente Canadá y Benavides.</p> 	<p>✓ ADECUACIÓN DE CONSORCIOS Se adecuaron 53 consorcios con participación de 208 empresas que darán un servicio de calidad.</p> 	<p>✓ REGISTRO DE TAXIS Con la ordenanza 1597 hemos iniciado el registro único de taxis.</p> 	<p>✓ REGLAMENTO DE TRANSPORTE URBANO Los trabajadores del transporte estarán en planilla y con derechos laborales.</p> 

Fuente: Adaptado de Guerra García, 2011

Figura 10: Encuesta del cierre de gestión de Susana Villarán GFK

Aprobación de Susana Villarán

¿Aprueba o desaprueba la labor de Susana Villarán como alcaldesa de la Municipalidad de Lima?



	Total	Nivel de información sobre política		Nivel Socioeconómico		
		Poco informado	Más informado	A/B	C	D/E
Aprueba	15%	12%	23%	26%	9%	16%
Desaprueba	82%	86%	74%	73%	87%	83%
NS/NP	3%	2%	3%	1%	4%	1%

