

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



RECTIFICANDO LAS FALLAS DEL MERCADO: BALANCE DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN
LIMA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE (SIT) Y PROPUESTAS PARA SU
PERFECCIONAMIENTO BAJO UN RÉGIMEN DE SERVICIO PÚBLICO

Tesis para optar el Título de Abogado, que presenta el Bachiller:

ESTEBAN POOLE FULLER

Asesorado por:

VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO

Lima, abril de 2016

A mi madre, por haber estimulado mi interés por la vida académica y el estudio de la problemática social.

A los docentes, colegas y amigos que contribuyeron de distintas maneras a la elaboración de este trabajo.



ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA	19
1.1 El transporte público	19
1.1.1 Definición de transporte en el ordenamiento legal peruano	20
1.2 Problemática del transporte pública en Lima	23
1.2.1 Evolución de la prestación y regulación del servicio de transporte público en Lima hasta el 2011	24
1.2.1.1 Evolución inicial y primera crisis del transporte público de Lima	24
1.2.1.2 Intervención estatal y crecimiento de la informalidad (1964-1991)	25
1.2.1.3 Desregulación y liberalización radical (1991-2011)	27
1.2.2 Situación del transporte público limeño tras dos décadas de liberalización: una crisis de sobreoferta	29
1.2.3 Inversiones en infraestructura de transporte masivo: soluciones limitadas	33
CAPITULO 2	
MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL TRANSPORTE: SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE, MOVILIDAD SOSTENIBLE Y REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS	37
2.1 Sistemas integrados de transporte	38
2.2 Enfoque de movilidad sostenible	39
2.3 Servicios públicos	42
2.3.1 La noción de servicio público: alcances y debates conceptuales	43
2.3.1.2 Teoría clásica de los Servicios Públicos	44
2.3.1.2 Public utilities	45
2.3.1.3 Servicios de interés económico general	47
2.3.1 Algunos aspectos del régimen jurídicos de los servicios públicos: concesiones, regulación, subsidios	49
2.3.2.1 La concesión como título habilitante para la prestación privada de servicios públicos	49
2.3.2.2 Regulación y organismos reguladores	50

2.3.2.3	Regulación tarifaria y subsidios	52
2.3.3.	Marco jurídico de los servicios públicos en el Perú	53
2.3.3.1	Constitución política	53
2.3.3.2	Jurisprudencia constitucional: sentencia del medio pasaje	54
2.3.3.3	Marco legal de los contratos de concesión y organismos reguladores de servicios públicos	56
2.3.4	Exclusión del transporte público de la calificación de servicio público en el ordenamiento peruano	58
2.3.4.1	Normatividad sectorial (LGT y RNAT)	58
2.3.4.2	Implicancias de la ausencia de un régimen de servicio público para el transporte urbano	61

CAPÍTULO 3

EXPERIENCIAS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN URBES LATINOAMERICANAS 64

EXPERIENCIAS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN URBES LATINOAMERICANAS

3.1.	Curitiba: la Rede Integrada de Transporte (RIT)	64
3.1.1.	Datos de la RIT	65
3.1.2	Diseño y proceso de implementación	68
3.1.3	Balance de la RIT	69
3.2	Santiago de Chile: de la liberalización al Transantiago	71
3.2.1	Datos del Transantiago	71
3.2.2	El proceso de reorganización del transporte público en Santiago	74
3.2.2.1	Liberalización y desregulación (1979-1990)	74
3.2.2.2	Primeros intentos de re-regulación: el Nuevo Sistema Licitado de Transporte colectivo (1990-2007)	75
3.2.2.3	Diseño e implementación del Transantiago (2000-2007)	76
3.2.2.4	Inicio de operaciones y crisis del Transantiago (2007)	77
3.2.2.5	Ajustes al modelo (2007-)	78
3.2.3	Balance del Transantiago	80
3.3	Bogotá: del Transmilenio al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)	83
3.3.1	El Transmilenio	84
3.3.1.1	Datos del Transmilenio	84
3.3.1.2	Límites del Transmilenio	86
3.3.2	El Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)	87

3.3.2.1	Datos del SITP	87
3.3.2.2.	Proceso de implementación del SITP	90
3.3.3	Balance del SITP	92
3.4	El SIT en el contexto de la creación de los sistemas integrados de transporte en Latinoamérica	95
CAPÍTULO 4		
EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE (SIT): MARCO JURÍDICO, AVANCES Y CONTRATIEMPOS EN SU IMPLEMENTACIÓN		97
4.1	Diseño e implementación del SIT bajo la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2015)	98
4.1.1	Contexto político	98
4.1.2	Marco jurídico del SIT	99
4.1.3.	Panorama del SIT	105
4.1.4	Licitación y adjudicación de concesiones de los componentes del SIT	107
4.2	Marchas y contramarchas de la implementación del SIT bajo la tercera gestión municipal de Luis Castañeda (2015-)	108
4.2.1	Medidas adversas a la implementación del SIT durante los primeros meses de gestión de Castañeda	108
4.2.2	¿Giro a favor de la re-implementación del SIT?	110
4.2.3	Controversia entre la MML y el MEF en torno a la validez de los contratos de concesión suscritos del SIT	111
4.2.4	Hipótesis jurídica sobre el cambio de postura de Castañeda frente al SIT: la responsabilidad patrimonial de la MML por la caducidad de los contratos de concesión de los Corredores Complementarios	113
4.3	Perspectivas del SIT	116
CAPÍTULO 5		
BALANCE CRÍTICO DEL SIT Y PROPUESTAS JURÍDICAS PARA PERFECCIONAR SU IMPLEMENTACIÓN		119
5.1	Evaluación crítica del SIT	120
5.1.1	Impactos de la implementación inicial del SIT sobre los usuarios del transporte público	120
5.1.2	Problemas de diseño e implementación del SIT	122

5.2	Propuestas jurídicas para perfeccionar la implementación del SIT	126
5.2.1	Declaración del transporte colectivo de pasajeros como servicio público	127
5.2.2	Creación de autoridad autónoma metropolitana del transporte urbano	129
5.2.3	Entrega de subsidios directos a operadores del transporte público	134
5.2.4	Propuestas adicionales	137
CONCLUSIONES		141
BIBLIOGRAFÍA		143
ANEXOS		150



INTRODUCCIÓN

El servicio de transporte público en Lima se ha caracterizado desde hace varias décadas por exhibir una profunda informalidad, sobre todo desde la emisión Decreto Legislativo 651, en 1991, en virtud del cual el Estado peruano abandonó virtualmente cualquier rol regulador y planificador frente a las empresas del ramo, negando a dicha actividad la caracterización de servicio público. Ello ha afectado muy negativamente la calidad de este servicio, en perjuicio de los usuarios, de la seguridad de los peatones y de la ciudad en conjunto¹. A ello hay que sumar las fuertes externalidades que genera el transporte público limeño: accidentes de tránsito, contaminación atmosférica, deterioro del entorno urbano.

Frente a esta situación crítica, las autoridades competentes se limitaron, durante años, a promover inversiones en infraestructura vial (que beneficiaban prevalentemente al automóvil privado), desentendiéndose de la situación del transporte público. Posteriormente, desde la década del 2000, se empezaron a realizar inversiones en infraestructura de transporte público masivo (primero el Metropolitano, después el Metro de Lima), intentando ofrecer alternativas a los usuarios frente al desorden y la baja calidad del servicio de transporte público *tradicional*. No obstante, dichas soluciones han resultado insuficientes.

Durante la gestión metropolitana de Susana (2011-2015) Villarán se produjo un cambio en las políticas municipales que implicó que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) optase por intervenir directamente sobre el transporte público a fin de reorganizar la actividad bajo la forma del Sistema Integrado de Transporte (SIT). El mismo consiste en una red de corredores viales preestablecidos por el municipio, y otorgados en concesión mediante procesos de licitación, en los que se restringe la cantidad de operadores del servicio y se los somete a niveles de regulación mucho mayores a los anteriormente vigentes. El proceso de reordenamiento del transporte público de Lima, aún en curso, supondría un cambio drástico en la organización y condiciones del servicio, elevando notablemente sus estándares de calidad en múltiples aspectos.

No obstante, la forma en que se ha venido llevando a cabo la implementación del SIT también presentaría una serie de aspectos críticos de carácter social e institucional. En el plano social se restringiría la cobertura del servicio y se elevarían sus costos, debido a que la eliminación y/o modificación de rutas bajo el nuevo esquema exige una mayor cantidad de transbordos y a que, al haberse iniciado la implementación de los corredores sin contar con un sistema unificado de recaudo que permita la integración tarifaria (uno de los pilares del SIT), los usuarios tendrían que realizar

¹ Según una encuesta realizada en 2014 por el Observatorio Lima Cómo Vamos, 80% de los limeños eran usuarios regulares del transporte público en 2014. El mismo sondeo arrojaba que el 54% de los usuarios consideraban que el servicio era malo o muy malo. Finalmente, el estado del transporte público era considerado el segundo mayor problema de la ciudad después de la inseguridad ciudadana.

mayores gastos para satisfacer sus necesidades de movilidad. En lo referente a factores institucionales, los principales obstáculos serían la dispersión de competencias sobre el transporte público (entre la MML y la Municipalidad del Callao), la desarticulación del mismo con las nuevas redes de transporte masivo (Metro y Metropolitano) y el riesgo de falta de continuidad en las políticas públicas (debido a que la regulación del transporte no se ha asignado a una autoridad autónoma).

En vista de lo arriba señalado, la presente investigación busca contribuir al análisis de la reforma del transporte de la ciudad de Lima desde el punto de vista jurídico, realizar un balance crítico de su implementación y proponer mecanismos para contribuir a la mejora de la misma, para lo cual se pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué herramientas jurídicas podrían emplearse para consolidar y perfeccionar la implementación de la reforma del transporte en Lima?

Con tal fin, el presente trabajo explora las dimensiones jurídicas de la reorganización del transporte limeño prestando atención a sus antecedentes históricos y a experiencias similares en otras urbes latinoamericanas. Se explorarán las dinámicas de la regulación, des-regulación y reciente re-regulación del transporte urbano en Lima, considerando tanto las fallas del Mercado como del Estado en dicha actividad, y el impacto de las intervenciones legislativas en la misma. Finalmente, un balance crítico del SIT permitirá proponer ajustes en su marco legal teniendo en cuenta la conveniencia de adoptar el régimen jurídico de los servicios públicos para los sistemas integrados de transporte.

Marco teórico

El estudio, a nivel conceptual, se apoya en las categorías de *transporte público*, *movilidad sostenible*, *sistema integrado de transporte* y *servicio público*, que se explicarán a continuación.

El concepto de *transporte* hace referencia al desplazamiento de personas y mercancías mediante medios motorizados, entre los que se encuentra el transporte público. Puede entenderse como un concepto intermedio entre la noción tradicional de *tránsito*, que hace referencia básicamente a la circulación vial de vehículos motorizados (con énfasis en el automóvil particular) y aquella más amplia de *movilidad*. Avellaneda define ésta última como “La suma de los desplazamientos individuales que las personas y los bienes tienen que hacer por motivos laborales, formativos, sanitarios, sociales, culturales o de ocio, o por cualquier otro” (2007: 106-107) y señala que la misma se habría convertido en la categoría prevalente en los estudios urbanos, así como en las políticas públicas de un creciente número de países y urbes.

Si bien la noción de transporte resulta más restrictiva que la de movilidad (en tanto la primera no incluye a peatones y ciclistas) y podría considerarse hasta cierto punto superada por ésta última, será utilizada prevalentemente en esta tesis, en tanto la misma se enfoca en las políticas adoptadas específicamente para reorganizar la movilidad motorizada colectiva. No obstante, el análisis de las medidas adoptadas o a adoptarse sobre el transporte deberá entenderse a la luz de las ideas sobre *movilidad sostenible*, categoría que será expuesta más adelante. Finalmente, en esta tesis el concepto de

transporte se abordará bajo la acepción de *transporte público*, en tanto el análisis se centra específicamente en las medidas adoptadas sobre tal actividad.

El SIT, como su propio nombre indica, busca implantar en Lima un modelo de **sistema integrado de transporte**, a partir de experiencias precedentes en otras urbes latinoamericanas como Curitiba, Santiago de Chile y Bogotá. Dicho modelo ha surgido en dichos contextos de la combinación de modificaciones en la regulación de las actividades tradicionales de transporte público (adoptando regímenes de servicio público y planificación pública para las mismas) con su articulación con las infraestructuras existentes de transporte masivo (metro, metropolitano). Se busca reemplazar la operación del transporte público por una cantidad indeterminada de empresas que explotan rutas (frecuentemente superpuestas) sujetas a escasa regulación, por un sistema planificado por un único ente regulador, con un número reducido de empresas (que operan en virtud de concesiones) sometidas a mayores regulaciones y cuyos ingresos ya no dependen de la cantidad de pasajeros recogidos. De este modo se busca alcanzar la integración operacional y tarifaria entre las distintas modalidades de transporte público, logrando una mayor eficiencia para el sistema, menores costos para los usuarios y una mejor calidad de servicio.

La **movilidad sostenible** es un concepto procedente del ámbito del urbanismo, disciplina en la que durante las últimas décadas la noción de *movilidad* ha desplazado a las de tránsito y transporte (Avellaneda y Dextre 2014). Al concepto de movilidad se le ha añadido el calificativo de *movilidad sostenible*, en tanto se aspira a una planificación y gestión que (re) establezca un equilibrio entre todos los medios de desplazamiento (automóvil, transporte público, caminata, bicicleta), proteja el medio ambiente (reduciendo por ejemplo el empleo de combustibles fósiles) y que se encuentre articulada a su vez a la planificación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial (zonificación y usos del suelo). El enfoque de *movilidad sostenible* cuestiona los efectos negativos que han ocasionado las concepciones clásicas de planificación vial que privilegiaban al automóvil y busca invertir el orden de prioridades de éstas: el vehículo particular debería pasar a ser el medio de desplazamiento con menor prelación. Las políticas de promoción de la mejora del servicio de transporte público, tales como las adoptadas en Lima durante años recientes, resultan una pieza muy importante dentro del enfoque descrito.

El **servicio público** es un concepto jurídico del ámbito del Derecho Administrativo, que hace referencia a actividades económicas que satisfacen necesidades básicas de la población (salud, educación, transporte público, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones), las cuales, debido a su carácter esencial y/o a fallas de mercado, se someten a mayores regulaciones que en otros rubros, las cuales frecuentemente conllevan restricciones a la libre competencia. Asimismo, el Estado es generalmente el titular de dichas actividades, en tanto asume la obligación de garantizar su prestación bajo parámetros mínimos de calidad. La titularidad estatal de los servicios públicos puede implicar que

estos sean gestionados directamente por el Estado, o brindados indirectamente por privados, habilitados generalmente mediante contratos de concesión.

Partiendo de las nociones expuestas, la creación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) podría entenderse como un esfuerzo por replantear las actividades de transporte urbano en Lima como servicios públicos, en respuesta a las profundas fallas de mercado que ha venido evidenciando por más de dos décadas bajo el régimen liberalizado del DL 651. Ello se refleja en la adopción de un régimen jurídico con mayores niveles de regulación, restricciones a la libre competencia, y una más intensa intervención estatal sobre las condiciones en que se presta el servicio.

Estado de la cuestión

En el ámbito de la caracterización del **transporte público**, *strictu sensu*, y los atributos de su regulación como servicio público se han recogido los trabajos de Cano (2009) y Laguna de Paz (2009), ambos referidos al ámbito español, tomando en cuenta las evidentes diferencias con el contexto peruano.

La discusión sobre los **sistemas integrados de transporte** se ha apoyado en experiencias de tres ciudades latinoamericanas: Curitiba (Brasil), Santiago de Chile y Bogotá. En relación al modelo que serviría de referente para las mismas Giménez i Capdevila (2005), Lupano y Sánchez (2009) y Flores Mazzini (2014) brindan un panorama de la institucionalidad adoptada para regir el transporte público en Europa, basada en autoridades autónomas, de alcance metropolitano y con competencia sobre los distintos modos de transporte (metro, buses, tránsito particular), que han servido de modelo para las reformas implementadas en la región latinoamericana. Como marco general de la implementación de dichos sistemas en el ámbito latinoamericano en general se han recogido los trabajos introductorios Lupano y Sánchez (2009) y Pardo (2009).

En relación al enfoque de **movilidad sostenible** se cita en primer término la distinción teórica entre *tránsito*, *transporte* y *movilidad* que desarrolla Avellaneda (2007). Los trabajos de Pardo (2009) y de Lupano y Sánchez (2009), brindan, como en el caso de los sistemas integrados de transporte, una visión introductoria sobre la movilidad sostenible. Por su parte Herce (2009) y Avellaneda y Dextre (2014) desarrollan una exposición más detallada sobre el concepto de movilidad sostenible y sus implicancias en las políticas públicas. Ambos trabajos prestan particular atención al caso de Barcelona, una de las urbes que resulta referente a nivel global en la implementación de políticas orientadas a la movilidad sostenible. Herce y Avellaneda y Dextre enmarcan las políticas públicas de reorganización del transporte público como parte de una transición en las políticas públicas de una visión de planificación urbana centrada en el *tránsito* (que únicamente contempla facilitar el desplazamiento de vehículos particulares) a una, más amplia de *movilidad sostenible*.

Existe una importante literatura sobre los procesos de implementación de los sistemas integrados de transporte en urbes latinoamericanas. Estos describen situaciones similares a la de Lima, con servicios de transporte público altamente deficientes y sometidos a procesos de desregulación y liberalización y analizan los cambios producidos al optarse por una mayor regulación y planificación del servicio. Para el caso de Curitiba, primera ciudad que adoptó dicho sistema desde la década de 1970, se ha tenido sobre todo en cuenta el estudio de Lindau et al (2010) y, con una visión más crítica, el de Ghidini (2009). En el caso de la capital chilena la implementación del Transantiago, y las agudas deficiencias que presentó el reordenamiento en un inicio, ha dado lugar a una extensa literatura crítica, que ha abordado aspectos como el diseño institucional inicial (Figueroa y Orellana 2007), el impacto social (Lazo Corvalán 2008) y, con una mirada más retrospectiva, los múltiples ajustes que las autoridades debieron realizar en el diseño del Transantiago hacer para mejorar la implementación del sistema (Muñoz et al 2014). Para el caso de la reorganización del transporte de Bogotá, se han seleccionado estudios que abordan dos etapas del fenómeno: la implementación del sistema Transmilenio a partir del 2000 (Montezuma 2000, Mello y Rojas 2005, Pardo 2009) y la posterior reorganización integral de los servicios de transporte público, que ha llevado en años recientes a la creación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), cuya apreciación oscila entre una visión apologética (Aspilla 2012) y otra fundamentalmente crítica (Rodríguez y Sánchez 2015, Vega 2015), así como análisis centrados en los ajustes que necesitaría el sistema (Bonells y Durán 2012).

Mención aparte merecen los trabajos de Parry y Small (2009) y Marsili (2009), que realizan un análisis económico de los esquemas de subsidios para el transporte público de Londres, Nueva York y Los Ángeles, en el caso de los dos primeros autores; y de la ciudad argentina de Rosario, en el caso de la segunda. Ambos estudios concluyen que no resulta posible que un sistema de transporte público con estándares elevados de calidad, cobertura universal y tarifas accesibles para la mayoría de usuarios opere sin déficit. Por ello resultaría necesario que el servicio lo presten empresas públicas (Marsili 2009) o privadas con subvenciones que cubran una proporción significativa de sus costos (Parry y Small 2009). Los costes para el erario público de dicha financiación se verían compensados por los amplios beneficios sociales (y su correlato económico) que generaría un servicio de transporte público eficiente.

En relación a los **servicios públicos** puede señalarse que desde la década de 1990 ha surgido una amplia discusión teórica entre los especialistas peruanos en Derecho Administrativo. En tanto el desarrollo doctrinal sobre dicha materia se ha enmarcado en el contexto de las privatizaciones iniciadas en 1990 y el predominio de la prestación privada de los servicios públicos, la mayoría de autores se inclinan por las doctrinas del *nuevo servicio público*, proclives al libre mercado preconizadas, por un conjunto de autores españoles, entre los que destaca Ariño (2004). Estos últimos adoptan como referente el modelo de *public utilities* norteamericano y de servicios de interés general, surgido en Europa durante la década de 1990. En la misma línea, el jurista argentino Mairal (1993) cuestiona el empleo

ideológico de la noción clásica de servicio público para justificar la ampliación de la intervención económica del Estado, y propugna la adopción de una noción nueva y más acotada de dicha categoría, que no conllevaría necesariamente la titularidad estatal. Otras visiones más matizadas respecto a la intervención estatal en el ámbito de los servicios públicos (más próxima a la noción clásica del mismo) han tenido como referente en la doctrina comparada, la obra del jurista español Muñoz Machado (1998, 2011).

Destacan, en el ámbito peruano, las exposiciones sobre el concepto y evolución de servicio público desarrolladas por Kresalja (1999) y Zegarra (2005). Entre los autores nacionales, Danós ha sido uno de los que ha tratado con mayor continuidad la temática de los servicios públicos, abordando aspectos tales como los organismos reguladores (2005), los contratos de concesión (2007) y régimen constitucional de los servicios públicos (2009). Por su parte Huapaya Tapia (2011) ha expuesto con claridad los paralelismos entre el régimen de los servicios públicos y de las *public utilities* en el Perú. En relación a las *public utilities* y su regulación en el contexto norteamericano se ha tomado en cuenta asimismo la exposición de Phillips (1965), la cual, pese a su antigüedad, resume una serie de caracteres fundamentales que mantienen vigencia de dicha figura jurídica.

En relación a aspectos particulares del régimen de los servicios públicos, se han tenido en cuenta los aportes de Alza (2012), quien realiza una didáctica exposición sobre el concepto y tipos de regulación; de Quintana (2012), quien analiza los subsidios, su justificación y clasificación en directos o cruzados; y de Cairampoma y Solar (2010), que han realizado un detallado estudio sobre el Servicio Universal y su aplicación en el Perú. Esta última figura jurídica, surgida en el ámbito de las telecomunicaciones (pero que resulta de aplicación para el resto de los servicios públicos), sería, según dichos autores, la principal obligación de servicio público e incluso habría ocupado el lugar de dicha noción jurídica en contextos de apertura de mercados donde la titularidad estatal sobre los también denominados Servicios de Interés General ya no sería un dato esencial.

Aún no se cuenta con investigaciones significativas desde el ámbito del Derecho Administrativo sobre el transporte público en Lima y su actual proceso de reforma. Sin embargo, en años recientes, se han publicado algunos artículos que tratan sobre la relación entre el transporte colectivo y la noción de servicio público (Amaya Ayala 2006, Mendoza Alegre 2009, Jara 2012, Jiménez 2012) y el ámbito de competencias más adecuado para su regulación (Huapaya Nava 2012). Algunos otros presentan argumentos en defensa del actual estado de desregulación y liberalización de la actividad (Flores Fernández 2006, Lazarte Molina 2006). Los estudios sobre el régimen del transporte público desde el ámbito administrativista todavía son fragmentarios y centrados en discutir ciertos aspectos doctrinales, sin mayor diálogo interdisciplinario. La presente tesis aspira contribuir a suplir dicho vacío.

En contraste, desde el ámbito de las Ciencias Sociales se viene analizando desde hace varias décadas la incidencia de la desregulación sobre el funcionamiento del transporte público. En tal sentido, Glave (1977), Sánchez León et al (1978), Giesecke (1983), de Soto (1986, 1989) y Burga (1990) abordaron la problemática del transporte público en Lima durante las décadas de 1970 y 1980, etapa inmediatamente anterior a su desregulación por el DL 651, durante la cual el servicio fue progresivamente dominado por actores informales, que desplazaron tanto a las empresas privadas formales como a la empresa pública entonces existente (ENATRU, liquidada en 1992). La mayoría de autores evalúa negativamente dicho fenómeno, señalando que expresaba la incapacidad del Estado peruano de incorporar a importantes sectores de la población a la formalidad y de proveer servicios públicos adecuados. Sin embargo, de Soto y Burga desde una visión favorable al libre mercado consideraban que los actores informales estaban en mejores condiciones de responder a la demanda insatisfecha que la empresa estatal y las privadas formales, por lo que proponían desregular y liberalizar la actividad. Siguiendo dicha perspectiva Bullard (1992), esboza una defensa de la desregulación emprendida a partir de 1991, señalando que la actividad, libre de intervención estatal, se auto-regularía a mediano plazo, en base a los efectos de la oferta y la demanda.

Ya en el escenario del DL 651 que marca la desregulación formal del transporte público, destaca en primer término el estudio, igualmente en clave sociológica de Bielich (2009), centrado en la incidencia de la falta de vínculos laborales entre trabajadores y empresas de transporte en la prestación del servicio. Barbero (2006) intenta una exposición general de la problemática, con propuestas para su resolución. De particular interés, como fuente de datos sobre la problemática del transporte público en los años inmediatamente anteriores al comienzo del reordenamiento del transporte, resultan los estudios sobre la materia de la Cooperación Japonesa (JICA 2005) y de la Defensoría del Pueblo (2008)

El geógrafo catalán Pau Avellaneda (2007) valora de forma más matizada las condiciones en que se presta el servicio de transporte público en Lima, haciendo notar que cumple con tres requisitos esenciales de eficiencia social: 1) amplia cobertura del territorio metropolitano; 2) amplia disponibilidad horaria diurna y nocturna; 3) alta frecuencia de viajes. Si bien dicho autor no niega las malas prácticas de los operarios, su balance del servicio es más positivo en tanto satisface necesidades básicas de usuarios de todos los niveles socioeconómicos. Finalmente, Vega Centeno et al (2011) han analizado el desigual acceso a los medios de desplazamiento de los diversos sectores socioeconómicos limeños, abordando la incidencia del transporte público en la misma. Admiten la tesis de Avellaneda según la cual el transporte brinda una amplia cobertura, pero señalan que la muy baja calidad del servicio relativizaría la incidencia positiva de dicho factor.

Finalmente, en relación al balance sobre la implementación del SIT, el proceso de reorganización del transporte público limeño ha sido, a la fecha, objeto de escaso análisis crítico (en contraste con el amplio debate suscitado en Brasil, Chile y Colombia sobre procesos de reordenamiento

análogo). A la fecha, el único estudio extenso sobre el reordenamiento del transporte limeño corresponde a Mendiola *et al* (2014). Dicho trabajo, enmarcado en la óptica de la Administración de Empresas, compara dicho sistema con experiencias precedentes de Curitiba, Santiago de Chile y Bogotá, señalando los que considerarían factores claves de éxito en el diseño e implementación de dichos sistemas. Si bien el estudio de Mendiola *et al* aporta ciertos datos útiles sobre el SIT y sus limitaciones, su aproximación desde la óptica de la Gestión brinda una perspectiva limitada, centrada en determinar la rentabilidad potencial del sistema para los operadores sin un esquema de subsidios.

Además de la obra reseñada sólo contamos con una serie de artículos periodísticos publicados por que representarían a la fecha el único intento de evaluación crítica respecto al impacto sobre los usuarios de la implementación del SIT. Entre éstas destacan las de Ardito (2014, 2015), quien ha cuestionado los efectos negativos del reordenamiento. Cabe señalar, por último, que el propio autor de éste estudio (Poole Fuller 2015) ha publicado un artículo donde presenta el proceso de implementación del SIT hasta agosto de 2015, el cual ha servido de base para la elaboración de la presente tesis.

Fuentes empleadas

A nivel metodológico, el presente estudio se ha apoyado fundamentalmente en el análisis de fuentes bibliográficas. Las mismas han sido variadas: teoría jurídica (fundamentalmente del ámbito del Derecho Administrativo), estudios sociológicos, estudios de caso (en relación a las ciudades latinoamericanas que implementaron sistemas integrados de transporte), teoría urbanística y de movilidad urbana y trabajos sobre políticas públicas y regulación, reseñando más o menos exhaustivamente las disciplinas abordadas. La variedad de fuentes reflejaría el enfoque interdisciplinario con el que ha intentado abordarse el objeto de estudio de la tesis, teniendo en cuenta la complejidad de la problemática del transporte público. Sin embargo, el punto de partida de la misma ha sido el de las ciencias jurídicas.

De forma complementaria a la revisión bibliográfica se recurrió a la revisión de un catálogo más amplio de fuentes. Entre éstas, aquellas de carácter fundamentalmente informativo fueron las obtenidas de sitios de Internet (artículos de Wikipedia y portales de los sistemas integrados de transporte de Curitiba, Santiago y Bogotá), artículos periodísticos e informes en relación a la problemática del transporte en Lima y la implementación del SIT producidos por entidades públicas (Defensoría del Pueblo, PROTRANSPORTE) u organizaciones no gubernamentales (Fundación Transitemos, Lima Cómo Vamos). Asimismo, se revisaron artículos en algunos blogs, particularmente del sitio *Lugares comunes*, donde figuran algunas reflexiones interesantes sobre el proceso de reordenamiento del transporte en Lima, así como acerca de la movilidad urbana en general.

Se ha prestado particular atención al análisis de normas sectoriales nacionales sobre el transporte (Ley 27774, Ley 27181-Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, DS- Reglamento

Nacional de Administración de Transporte-RNAT) y al conjunto de normas aprobadas por la MML entre 2011 y 2014 (ordenanzas 1538, 1595, 1599, 1613, 1683 y 1769) destinadas a reordenar el transporte público y crear el SIT. Asimismo, se ha analizado el contenido del contrato de concesión de los corredores complementarios del SIT. En relación a la jurisprudencia, básicamente se ha abordado la Sentencia recaída sobre el Expediente N° 00034-2004-PI/TC (conocida como la sentencia del medio pasaje), de particular interés por exponer la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de servicios públicos, y la Resolución N° 2001-2012/SC2-INDECOPI (revocada en segunda instancia) que cuestionó los fundamentos jurídicos del reordenamiento del transporte invocando la libre competencia.

Por último, a fin de complementar la revisión bibliográfica se realizó un total de 10 entrevistas semi-estructuradas a expertos con perfiles diversos: académicos, especialistas en transporte y movilidad urbana, funcionarios y ex funcionarios de la MML, especialistas en Derecho Administrativo, y un ejecutivo de una empresa del SIT. Dichas entrevistas permitieron obtener información adicional, orientar la investigación y contrastar diversos enfoques y posiciones sobre la problemática del transporte público limeño y la implementación del SIT en sus aristas jurídicas, sociales y políticas.

Recuento del contenido

Habiendo expuesto el marco teórico y el estado de la cuestión, así como las fuentes empleadas para la investigación, a continuación realizaré una breve síntesis del contenido de esta tesis, capítulo por capítulo.

El primer capítulo se iniciará delimitando el concepto de transporte público, refiriéndose tanto su definición teórica como la contenida en el ordenamiento legal. Posteriormente se expondrá la evolución de la prestación y regulación del transporte público en Lima, particularmente desde la década de 1960, hasta el inicio de la gestión municipal de Susana Villarán en el 2011. Se abordará, particularmente, el proceso de desborde que sufrió la actividad entre 1960 y 1990 y la desregulación y liberalización que siguieron a la emisión del DL 651 en 1991. Posteriormente, se presentarán datos que grafican la situación del transporte público en los años previos a la implementación del SIT (y que, por el momento, todavía reflejan la realidad de la mayoría del sector). Se analizará en qué medida un marco legal muy permisivo (que posibilitaba la falta de propiedad de las empresas titulares de rutas sobre sus vehículos, la ausencia de relación laboral con las empresas del sector y el exceso de competencia en el mercado) ha contribuido a la marcada deficiencia y elevadas externalidades generadas por el transporte público. Finalmente, se hará referencia a las inversiones en infraestructura de transporte masivo efectuadas en los últimos años (Metropolitano, Metro) y las limitaciones de dichos proyectos para solucionar –por sí solos- los problemas del transporte urbano.

En el segundo capítulo se llevará a cabo una exposición, de carácter teórico, en relación a los conceptos de sistema integrado de transporte, enfoque de movilidad sostenible y servicios públicos. En

tanto que los dos primeros conceptos explican las características objetivas del SIT y su fundamentación teórica, la exposición sobre la noción de servicio público resulta fundamental para entender el régimen jurídico que debería adoptarse para el nuevo sistema de transporte. En relación a los servicios públicos se expondrán las principales teorías en torno a las mismas (clásica continental, anglosajona de las *public utilities*, servicios de interés general en la Unión Europea) y los caracteres e implicancias de dicha figura jurídica en las formas de intervención del Estado sobre las actividades económicas. Se hará referencia, asimismo, a aspectos del régimen de los servicios públicos que resultan de principal interés para el presente estudio (contratos de concesión, regulación y subsidios). A continuación, se describirá brevemente el marco constitucional y legislativo de los servicios públicos en el Perú y se abordará la exclusión de dicha calificación del transporte público en la legislación sectorial peruana (Ley 27181 y Reglamento Nacional de Administración del Transporte), desde la emisión del DL 651 en 1991. Se hará referencia a la disposición sobre declaración de saturación de vías contenida en el art. 17 de la Ley 27181 que sirvió como válvula de escape que permitió imponer regulaciones de servicio público al transporte colectivo, resaltándose la insuficiencia de dicho mecanismo jurídico. Finalmente se expondrán las implicancias prácticas de que el transporte urbano no goce de la calificación de servicio público, y se incidirá en la necesidad de adoptar la misma, mediante Ley.

Ya en el tercer capítulo se abordarán experiencias de reorganización del transporte público, emprendidas durante las últimas décadas en otras ciudades de la región bajo la perspectiva urbanística de *movilidad sostenible*. Se analizarán los casos de Curitiba (Rede Integrada de Transporte), Santiago de Chile (TranSantiago) y Bogotá (Sistema Integrado de Transporte Público) como modelos que habrían inspirado los recientes intentos de reorganizar el transporte público de Lima. Contrastando dichas experiencias con ésta última, se intentará extraer lecciones para reorganizar el transporte urbano bajo un régimen de servicio público, integrando los servicios de buses tradicionales con la infraestructura de transporte público masivo.

El cuarto capítulo, sección nuclear de la presente tesis, expone los esfuerzos realizados durante la gestión metropolitana de Susana Villarán (2011-2015) por reorganizar el transporte público de Lima bajo el Sistema Integrado de Transporte (SIT). Se describirá el proceso de implementación del SIT y se analizará el marco legal que le ha dado forma. A través del análisis de dicho *corpus* jurídico y de la estructura diseñada para el funcionamiento del SIT, se explicará cómo se ha buscado regular el transporte público de la capital bajo un régimen de servicio público. Se evidenciará cómo, a través de un esquema de concesiones reguladas, se ha intentado convertir el caótico transporte público limeño en un sistema planificado en el que, mediante la *competencia por el mercado* (licitaciones para operar Corredores Viales concesionados, restringiendo el número de empresas operadoras) se ha buscado atraer inversiones y formalizar la actividad para elevar la calidad del servicio sin necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructura. Al final del capítulo se expondrá el devenir de las reformas

desde el retorno a la alcaldía de Luis Castañeda, exponiendo las marchas y contramarchas de la implementación del SIT durante la misma., y haciéndose referencia. Asimismo, se hará referencia a los conflictos suscitados entre la MML y el Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la validez de los contratos de concesión de los Corredores Complementarios. Finalmente, se evaluarán las perspectivas de implementación del SIT en el contexto actual.

El quinto y último capítulo se abre con un balance crítico del SIT. Se hará referencia a las deficiencias de diseño e implementación que presentó el SIT en sus primeras fases de funcionamiento, y a los problemas del marco legal y la frágil estructura institucional que contribuirían a minar los esfuerzos reformistas. Realizado este balance, y partiendo de la necesidad de reorganizar el transporte público de Lima en base a una valoración positiva de la experiencia del SIT, se plantearán propuestas para relanzar la reforma del transporte en Lima. Se concluye que la adopción de un régimen de servicio público facilitará la adopción del conjunto de medidas propuestas y resulta ser el marco legal idóneo para un sistema integrado de transporte que garantice un servicio universal de calidad, con amplia cobertura y bajos costes.

En las conclusiones, se abordarán las implicancias de una reorganización del transporte colectivo como servicio público en relación al rol del Derecho y del Estado en la esfera económica y el desarrollo social, pretendiendo dar respuesta a la interrogante planteada en la presente introducción.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primer lugar a **Alberto Cairampoma**, profesor de la facultad de Derecho PUCP, quien me brindó valiosa orientación en la elaboración de esta investigación, en primer término como docente del curso de Metodología de Investigación y, posteriormente, como mi asesor de tesis.

La inspiración para elaborar la presente tesis surgió en base a una monografía redactada en inglés para el seminario *Law & Development: Emerging Economies* que cursé como estudiante de intercambio en la Law School de la University of Wisconsin-Madison durante el semestre 2014-1. Dicho seminario, orientado a la producción de trabajos de investigación en base a los debates sobre el rol del Derecho como instrumento de desarrollo social y económico en los países en vías de desarrollo, me motivó a investigar sobre el proceso de implementación del SIT, en momentos en que se estaban llevando a cabo en Lima las licitaciones de los Corredores Complementarios del sistema. Deseo por ello agradecer en primer lugar al docente de dicho curso, el profesor **John Ohnesorge**, por haberme brindado herramientas teóricas para abordar el tema y orientar las primeras etapas de mi investigación.

Deseo agradecer, en segundo término, a las siguientes personas que tuvieron la amabilidad de ser entrevistadas en el transcurso de la investigación que condujo a la elaboración de la presente tesis, realizando valiosos aportes: **Angel Delgado** (profesor de la facultad de Derecho PUCP y asesor

jurídico de la MML), **Wilfredo Ardito** (profesor de la facultad de Derecho PUCP y especialista en materia de DDHH), **Juan Carlos Dextre** (profesor de la facultad de Ingeniería PUCP y especialista en movilidad urbana), **Pablo Vega Centeno** (profesor de la facultad de Arquitectura PUCP y especialista en temas urbanísticos), **Mariana Alegre** (directora del observatorio ciudadano Lima Cómo Vamos y especialista en movilidad urbana), **Gustavo Guerra García** (ex presidente del directorio de PROTRANSPORTE), **Roxana Rocha** (presidenta del directorio de PROTRANSPORTE al momento de redactar la tesis), **James Delgado** (gerente de contabilidad del Consorcio Transporte Arequipa-CTA, concesionario del Corredor Complementario Tacna-Garcilazo-Arequipa), **Carlos Alza** (director de la Escuela de Gobierno PUCP y ex adjunto de la Defensoría del Pueblo para Servicios Públicos, Medio Ambiente y Pueblos Indígenas) y **Jorge Danós** (profesor de la facultad de Derecho PUCP y especialista en Derecho Administrativo).

Asimismo, desearía agradecer a **Matteo Stiglich** (estudiante de Urbanismo en Columbia University y autor del blog sobre temas urbanos *Lugares Comunes* que ha aportado valiosas reflexiones sobre movilidad urbana a mi estudio) y a **Jan Kolarik** (egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Técnica de la República Checa y profundo conocedor de temas de movilidad urbana) por la orientación brindada en la elaboración de esta investigación.

Agradezco igualmente a **Alberto Castro** (profesor de la facultad de Derecho PUCP), con quien tuve el agrado de trabajar como asistente de investigación durante los últimos meses que estuve elaborando mi tesis por la paciencia que tuvo conmigo durante las jornadas finales de elaboración

Finalmente desearía agradecer a mi madre, **Norma Fuller Osoreo** por su paciencia y el inestimable apoyo que me prestó revisando el borrador de mi tesis, y a la **Sra. Carmen Vásquez** por ayudar a mantener las cosas en orden en casa durante los meses que estuve sumergido en esta investigación

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO-JURÍDICO E INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL PERÚ

El presente capítulo introducirá, en primer lugar, el objeto de estudio de la tesis, el transporte público, explicando su importancia en la vida urbana moderna y abordando su definición, tanto a nivel teórico, como en el ordenamiento legal sectorial. Hechas estas precisiones, se expondrá la problemática actual del transporte público en Lima, así como su evolución histórica durante las últimas décadas, incidiendo en la liberalización y desregulación de dicha actividad durante la década de 1990, en virtud de la cual se negó su calificación como servicio público. Se caracterizará la situación del transporte urbano de pasajeros esencialmente como una crisis de sobre-oferta, propiciada por un marco legal que ha impedido una adecuada regulación de la actividad. Finalmente, se hará referencia a los intentos de mejora de los servicios de transporte urbano mediante inversiones en infraestructura (BRT y Metro de Lima) y sus logros y limitaciones.

A partir de la presentación del objeto de estudio y la problemática social del transporte limeño, se podrán comprender mejor la aplicación práctica de los conceptos (movilidad sostenible), herramientas jurídicas (régimen de servicio público) y las políticas públicas (adopción de un sistema integrado de transporte) que tendría como trasfondo el SIT y que el presente estudio desarrollará en los capítulos subsiguientes.

1.1. El transporte público

El transporte público es una actividad inherente a la vida urbana moderna. Hace su aparición a consecuencia de la gran expansión experimentada por las ciudades y los avances tecnológicos en los medios de locomoción (primero el ferrocarril y posteriormente el automóvil) producidos a partir del siglo XIX con el inicio de la Revolución Industrial en Europa.

A partir de la época señalada, se produjo un radical redimensionamiento de las ciudades², con el espectacular crecimiento de las aglomeraciones urbanas en diversas regiones del globo (producto de migraciones masivas del campo a la ciudad) y la aparición de medios de desplazamiento rápidos, particularmente el automóvil. Dichos fenómenos condujeron a una progresiva reconfiguración del espacio urbano, que ha llevado a la formación y expansión de *ciudades difusas*, en las cuales los lugares de trabajo, estudio y ocio, han tendido crecientemente a alejarse de las áreas de residencia de la mayoría de la población urbana. Ello ha ocasionado que los desplazamientos peatonales (forma de movilidad

² Hasta antes de los procesos de modernización iniciados en la época señalada, la inmensa mayoría de las poblaciones habitaba zonas rurales y las aglomeraciones urbanas existentes concentraban cantidades limitadas de residentes, que no pasaban de decenas de miles o centenares de miles de personas, concentradas en espacios demográficos relativamente reducidos. Dada la inexistencia de medios de transporte ágiles (sólo contándose con tracción animal) y las reducidas dimensiones de las urbes, en éstas todos los desplazamientos podían realizarse a pie.

generalizada en las urbes pre-modernas) resulten generalmente inadecuados para la satisfacción de una serie de necesidades cotidianas y ha generado la necesidad de medios de desplazamiento motorizados, ya sean particulares o colectivos

El transporte público aparece (en un primer momento como tranvía, posteriormente con los buses y las líneas de metro y BRT) con el fin de satisfacer la demanda de movilidad de las mayorías que no podían costearse un automóvil y que debían desplazarse cotidianamente de sus residencias, frecuentemente ubicadas en áreas periféricas, a sus lugares de trabajo, ubicados en áreas centrales de las ciudades³.

1.1.1 Definición de transporte en el ordenamiento legal peruano

Dentro del ordenamiento legal peruano, el transporte público está categorizado como una variedad de los servicios de transporte terrestre que se distinguen, a su vez, del tránsito terrestre. La primera categoría hace referencia al tráfico y la circulación vial, y la segunda a los servicios de desplazamiento de personas y mercancías mediante medios motorizados, entre los que se encuentra el transporte público. La norma sectorial nacional para el conjunto de actividades es la Ley 27181-Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LGT), en tanto que la norma reglamentaria para los servicios de transporte es el DS 017-2009-MTC- Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT).

La RNAT califica al servicio de transporte terrestre (que engloba al transporte público) como el *Traslado por vía terrestre de personas o mercancías, a cambio de una retribución o contraprestación o para satisfacer necesidades particulares* (art. 3.59 RNAT). Conforme la RNAT los servicios de transporte presentan la siguiente clasificación:

³ Si bien tradicionalmente la condición de usuario del transporte público se ha tendido a asociar con una condición económica desfavorecida (visión que sigue manteniéndose en la mayor parte del mundo), en décadas recientes consideraciones medioambientales asociadas al enfoque de **movilidad sostenible** han llevado, sobre todo en urbes europeas, a que personas que podría costearse un automóvil, deje de emplearlo para sus desplazamientos cotidianos (ya sea por decisión propia o por regulaciones que han desincentivado su uso). El empleo generalizado de dicho medio de transporte por usuarios de clase media ha generado mayor presión por prestaciones de calidad, que resulten una alternativa atractiva frente al automóvil.

<p align="center">CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE</p> <p align="center">DS 017-2009-MTC (RNAT)</p>				
<p>Servicio de transporte terrestre (art. 3.59)</p>	<p>Servicio de transporte privado (art. 3.61)</p>			
		<p>Servicio de transporte regular de personas (art. 3.62)</p>	<p>Provincial (art. 3.66)</p>	
			<p>Regional (art. 3.67)</p>	
			<p>Nacional (art. 3.68)</p>	
		<p>Servicio de transporte público (art. 3.60)</p>	<p>Servicio de transporte de mercancías (arts. 3.64, 3.65 y 3.69)</p>	<p>Transporte de mercancías en general (art. 3.64)</p>
				<p>Transporte de mercancías especiales (art. 3.65)</p>
				<p>Servicio de transporte mixto (art. 3.69)</p>
			<p>Servicio de transporte especial de personas (art. 3.61)</p>	<p>Transporte turístico (art. 3.61.1)</p>
				<p>Transporte de trabajadores (art. 3.61.2)</p>
				<p>Transporte de estudiantes (art. 3.61.3)</p>
				<p>Transporte social (ancianos y personas con discapacidad) (art. 3.61.4)</p>
				<p>Colectivos (art. 3.61.5)</p>
				<p>Taxis (art. 3.61.6)</p>

De la clasificación expuesta se desprende que el término transporte público se presenta como una categoría amplia en el ordenamiento peruano, empleándose para el mismo la siguiente definición en el **art. 3.60** del RNAT:

3.60 Servicio de Transporte Público: *Servicio de transporte terrestre de personas, mercancías ó mixto que es prestado por un transportista autorizado para dicho fin, a cambio de una contraprestación económica.*

Sin embargo la definición establecida en el ordenamiento peruano evidencia una confusión conceptual entre las actividades de transporte en general y el transporte público, *strictu sensu*. De acuerdo con la teoría comparada sobre regulación de transporte público, dicha actividad, se restringe a los servicios de transporte prestados por cuenta ajena a cambio de una contraprestación económica (públicos), para el desplazamiento de personas y sus equipajes (de viajeros), dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a un calendario y horarios prefijados (regulares), de forma continua para satisfacer necesidades de carácter estable (permanentes) y dirigidos a satisfacer una demanda general, pudiendo ser utilizados por cualquier interesado (de uso general), realizados mediante vehículos destinados al transporte colectivo, denominados autobuses (Cano 2009).

En concordancia con la anterior definición, en la legislación peruana la categoría transporte público estaría recogida, más bien, bajo la denominación de servicio de transporte regular de personas, que es definido en los siguientes términos en el **art. 3.62** del RNAT:

3.62 Servicio de Transporte Regular de Personas: *Modalidad del servicio de transporte público de personas realizado con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización. Se presta bajo las modalidades de Servicio Estándar y Servicio Diferenciado, en vehículos que cumplan con lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Vehículos y el presente Reglamento.*

El transporte público o regular de personas se subdivide a su vez en tres categorías, según su ámbito geográfico: nacional, regional y provincial. Éste último se define en el **art. 3.66** de la RNAT:

3.66 Servicio de Transporte de ámbito Provincial: *Aquel que se realiza para trasladar personas exclusivamente al interior de una provincia. Se considera también transporte provincial a aquel que se realiza al interior de una región cuando ésta tiene una sola provincia.*

La distribución de competencias sobre el transporte público en el ordenamiento peruano, por ámbito geográfico, se grafica en el siguiente cuadro:

Distribución de competencias sobre transporte público por ámbito geográfico		
	Nivel de gobierno competente	Norma que asigna competencia
Servicio de transporte de ámbito nacional	MTC	art. 14.2 y 16.e Ley 27181 (LGT)
Servicio de transporte de ámbito regional	Gobierno regional	art. 16-A Ley 27181 y 56 Ley 27867 (LOGR)
Servicio de transporte de ámbito provincial	Municipalidades Provinciales	art. 195. 8 Const. Art. 17 LGT, arts. 81.1.2, 81.1.7 y 81.1.9 Ley 27972 (LOM)
	Municipalidad Metropolitana de Lima	art. 195. 8 Const.; arts. 161.1.4 y 161.1.7 Ley 27972 (LOM)

Realizadas estas definiciones pasaremos a abordar la problemática del transporte público en Lima empezando por sus antecedentes históricos.

1.2 Problemática del transporte público en Lima

A fin de comprender la situación actual del transporte público de la capital peruana, conviene realizar primero un recuento histórico de la prestación y (des) regulación del servicio durante las últimas décadas. Se describirá cómo se pasó de intentos de regular esta actividad bajo una lógica de servicio público, que resultaron insuficientes para satisfacer la expansión de la demanda (generada por el crecimiento rápido y desordenado de Lima a partir de la mitad del siglo XX) a una liberalización y desregulación casi totales durante la década de 1990⁴. Estas últimas implicaron el reconocimiento de la creciente presencia de transportistas informales, surgida para suplir la insuficiente cobertura por parte de la empresa estatal y privadas reguladas. Finalmente, como resultado de dos décadas de despublicación del transporte urbano, si bien se ha alcanzado amplios niveles de cobertura espacial y geográfica, se ha generado una crisis de sobre-oferta de la actividad la cual presenta muy bajos niveles de calidad y genera fuertes externalidades.

⁴ Enmarcadas en un proceso más amplio de profundas reformas de signo neoliberal del régimen económico peruano.

1.2.1 Evolución de la prestación y regulación del servicio de transporte público en Lima hasta el 2011

1.2.1.1 Evolución inicial y primera crisis del transporte público de Lima

La introducción del servicio de transporte público en Lima se remonta a 1878, cuando se inauguró la primera línea del tranvía (que inicialmente operó a tracción animal y desde 1906 mediante energía eléctrica), operada por la Empresa del tranvía de Lima. Durante la década de 1920 operaban en Lima 4 líneas de tranvía, con cerca de 40 km de vías y una flota de 240 vagones, siendo reguladas por la municipalidad de Lima las tarifas y la prestación del servicio⁵. Durante las décadas siguientes, la red de tranvías cesó de expandirse y la actividad decayó como consecuencia de la competencia de los autobuses y problemas de gestión del servicio (que fue estatizado en 1934), hasta que en 1965 se disolvió la empresa del tranvía y dejaron de circular sus vagones.

Desde 1921 comenzaron a operar en Lima compañías de buses. Estas últimas prestaban el servicio ejerciendo un monopolio sobre itinerarios (en base a la prohibición de superposición de rutas) cuyo título habilitante eran concesiones (que no derivaban de contratos como en la actualidad sino que se hallaban más próximos a la figura de la autorización) otorgadas por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas (predecesor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁶), durante plazos determinados y renovables. Bajo dicho régimen, calificado como de servicio público, las empresas concesionarias estaban sujetas a una serie de regulaciones (control de tarifas, ser propietarios de su flota de vehículos, incluir a sus choferes en la planilla).

Durante la década de 1950 las empresas de transporte formales empezaron a experimentar dificultades financieras, propiciadas por la creciente competencia de los transportistas informales (que habían operado paralelamente desde la década de 1920 primero como servicios de taxis colectivos para después ir introduciendo microbuses). Entre 1959 y 1960 se produjo una oleada de quiebras que involucró a 32 de las 42 empresas formales que hasta entonces operaban en Lima. La mayoría de las compañías quebradas se transformaron en cooperativas de propiedad de sus trabajadores. Inicialmente, el Ministerio de Fomento otorgó permisos provisionales para que siguiesen operando las rutas, pero en 1965 sus concesiones fueron canceladas.

De Soto (1986) considera que la quiebra de la mayoría de empresas de transporte formales a fines de la década de 1950 se debió sobre todo a tres factores (De Soto 1986: 127-128):

⁵ La regulación del servicio de tranvía, conforme señala De Soto (1986) se realizaba básicamente por vía contractual, pudiendo considerarse un antecedente lejano de los contratos de concesión de servicios públicos.

⁶ Cuya creación se produjo en 1969 mediante el Decreto Ley 17217.

- La disminución de las condiciones de rentabilidad a consecuencia del rígido control de tarifas, que forzó a las empresas formales a asumir la depreciación de sus vehículos, para mantenerse en el mercado, hasta convertirlos en una flota obsoleta;
- El crecimiento del transporte informal que, al no estar sujeto al control estatal, pudo adaptarse mejor a la expansión de la demanda subsecuente al crecimiento urbano de Lima;
- El monto creciente de las reservas legales que las empresas formales estaban obligadas a constituir para garantizar los beneficios sociales de sus trabajadores, que habría terminado planteándoles una constante insolvencia.

Por tanto, De Soto atribuye la quiebra de la mayoría de empresas formales de transporte a un supuesto exceso de regulación. En contraste, Sánchez León et al (1978) afirman que la responsabilidad de los empresarios sería mayor y que muchos de ellos habrían propiciado deliberadamente la quiebra de sus negocios. En tal sentido, señalan que (...) *muchas de las empresas fueron descapitalizadas sistemáticamente por sus propietarios, ocasionando quiebras fraudulentas con la finalidad, en algunos casos, de evitar el pago de beneficios sociales a sus trabajadores y en otros casos como una vía para transferir capitales a otras actividades más rentables para los propietarios.* (Sánchez León et al 1978: 76)

Sin perjuicio de asumir una explicación que atribuya la crisis del transporte público formal a mediados del siglo XX a la regulación o a prácticas irregulares de los empresarios del sector, el hecho es que la misma dio pie a dos fenómenos contrapuestos durante las siguientes tres décadas: la intervención directa del Estado en la prestación del transporte público, y el desarrollo de una creciente competencia de transportistas informales, favorecida por sus menores costos de operación y una amplia demanda insatisfecha.

1.2.1.2 Intervención estatal y crecimiento de la informalidad (1964-1991)

Con el fin de suplir el vacío generado por la quiebra de la mayoría de empresas formales que prestaban el servicio hasta inicios de la década de 1960, la Municipalidad de Lima creó en 1965 una empresa pública, la Administradora Paramunicipal de Transporte de Lima (APTL). Posteriormente, en 1976, el gobierno central asumió el control directo del servicio por medio del Decreto Ley 21513 por el que se creó la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU), que debía operar tanto en Lima como en las principales ciudades del interior del país. A la prestación directa del servicio por parte del gobierno nacional, se sumó el hecho de que dicha instancia de gobierno ostentó, en lugar de los gobiernos locales, las competencias sobre el transporte público entre 1929⁷ y 1983⁸.

⁷ La Ley 6882 de 1929 transfirió la competencia sobre el transporte público al Ministerio de Fomento y Obras Públicas (predecesor del Ministerio de Transportes)

⁸ Cuando fue aprobada la Ley 23671-Ley Orgánica de Municipalidades (actualmente derogada por la Ley 27972 con el mismo título)

La creación de la APTL y posteriormente de ENATRU fue más bien una respuesta a una crisis en la prestación de la actividad por privados que una apuesta por la gestión pública de la misma. En tal sentido, nunca se produjo nada cercano a un monopolio estatal sobre el transporte público⁹. Más bien, conjuntamente con la presencia de ENATRU y algunas empresas formales de transporte¹⁰, a partir de la década de 1960 se aceleró la expansión de la informalidad en dicha actividad, caracterizada por la proliferación de microbuses que “invadían” rutas sobre las que no tenían concesiones¹¹.

El principal factor que contribuyó al avance de la informalidad en el transporte público fue el explosivo crecimiento demográfico de Lima. Debido a migraciones masivas del campo a la ciudad, entre 1960 y 1990, la población de Lima se incrementó de menos de 2 a más de 6 millones de habitantes. La mayoría de los recién llegados se ubicaron en asentamientos humanos en la periferia de la ciudad. Muchos de estos asentamientos se encontraban fuera del alcance de las rutas de ENATRU o de las empresas privadas formales. En respuesta a esta demanda insatisfecha, desde inicios de los 60s los propietarios de taxis colectivos empezaron a “potenciar” sus flotas, reemplazándolas por microbuses de 12 asientos (originalmente diseñados para el transporte de bienes) e “invadiendo” rutas preexistentes o creando nuevas, sobre las que no tenían concesión. En 1965 fue promulgado el Reglamento de Transporte Colectivo de Pasajeros por microbuses, que permitió a los micros operar en tanto les fuese otorgada una concesión.

Los transportistas informales se organizaron en comités. Éstos eran asociaciones flexibles de propietarios de vehículos formadas con dos finalidades: 1) regular la frecuencia del tránsito de los microbuses, para prevenir una excesiva competencia; 2) organizarse gremialmente con el fin de ejercer presión política sobre las autoridades competentes del tránsito (De Soto 1986.) A través de estas actuaciones accedían a concesiones de rutas incluso cuando éstas ya habían sido otorgadas a ENATRU o a empresas formales. Estos nuevos actores tenían costos de operación mucho menores que sus competidores, en tanto sus trabajadores no estaban en planilla e incumplían con las regulaciones técnicas, de seguridad y de atención al público. La regulación a la que estaban sometidos los transportistas informales que lograban acceder a concesiones se limitaba, en la práctica, a acatar las tarifas fijadas por el Estado, en cuya determinación, según De Soto, habrían primado criterios políticos sobre la garantía de establecer márgenes de retorno razonables para los transportistas.

⁹ Cabe señalar que la única ocasión en que se realizó un esfuerzo serio por instaurar un monopolio (de carácter privado) sobre la prestación del transporte público en Lima fue cuando en 1927, el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) otorgó una concesión exclusiva sobre la actividad a la Compañía Metropolitana, un consorcio entre la empresa concesionaria del tranvía de Lima e inversionistas norteamericanos. La medida desató fuertes protestas por parte de los empresarios de buses. En 1931, pocos meses después del derrocamiento de Leguía, el gobierno cedió ante las mismas y, a través del laudo de un Tribunal Arbitral *ad hoc*, anuló el contrato de concesión.

¹⁰ La mayoría de empresas formales durante el período eran cooperativas de propiedad de trabajadores de las compañías de transporte que quebraron entre 1959 y 1960.

¹¹ Actividad informal cuya manifestación original habían sido unidades de taxis colectivos, que ya circulaban en el centro de Lima durante la década de 1920.

Los comités informales se volvieron cada vez más dominantes en el servicio de transporte. De acuerdo con De Soto, para 1971 el 70% de los vehículos eran informales, en 1976 habían pasado a ser el 80% y ascendieron al 91% en 1984, al tiempo que cubrían 80% de la demanda de viajes. Para 1990 se estimaba que el 95% de las concesiones de rutas se habían iniciado como invasiones de vías por microbuseros informales (Bielich 2009). Entretanto ENATRU y las empresas formales no tenían capacidad para expandir la oferta de transporte público debido a las dificultades que atravesó la economía peruana desde la segunda mitad de la década de 1970 y que alcanzaron niveles críticos en 1988.

A fines de los 80s, pese a la proliferación de microbuses no regulados, Lima enfrentaba una severa escasez de transporte público, del que dependía casi el 90% de la población. Un Estado quebrado, como el peruano en ese entonces, carecía de los recursos, tanto para prohibir el transporte informal como para brindar de forma monopólica un servicio universal de calidad razonable¹². En este contexto, en 1990, se produjo la elección de Alberto Fujimori, quien emprendería una serie de profundas reformas económicas neoliberales que impactarían sustancialmente en las condiciones de prestación del transporte público.

1.2.1.3 Desregulación y liberalización radical (1991-2011)

En julio de 1991, Fujimori promulgó el Decreto Legislativo 651¹³, por el que se desreguló y liberalizó completamente el servicio de transporte público, a la vez que se eliminaban los controles tarifarios. A los pocos días, se promulgó el Decreto Supremo 080-91 EF, por el cual se suprimían los aranceles y las restricciones técnicas sobre la importación de vehículos usados. Finalmente, en julio de

¹² De Soto calculaba que para reemplazar por buses de ENATRU a la flota de transportistas informales existente a mediados de los 80s el Estado habría tenido que desembolsar unos \$620 millones (ascendentes al 41.2% de la inversión pública para 1984), además de invertir adicionalmente \$49 millones anuales para responder al crecimiento de la demanda y subvencionar con \$93 millones anuales a ENATRU para cubrir el déficit que conllevaría operar el servicio sin aumentar las tarifas (De Soto 1986: 141). Dada la apremiante situación económica de la época, inversiones de aquella envergadura resultaban inalcanzables. Cabe mencionar, no obstante, que durante las gestiones municipales de Eduardo Orrego (1981-1984) y Alfonso Barrantes (1984-1987) la Municipalidad Metropolitana desarrolló un proyecto, parcialmente financiado por el Banco Mundial, para establecer un conjunto de Corredores Viales por los que circularían exclusivamente unidades de transporte público. Sin embargo, no se concibió dicha infraestructura como de uso exclusivo para ENATRU o los consorcios de empresas formales con el fin de limitar la competencia, opción recién asumida por el SIT. Es decir, la iniciativa se limitaba a segregar espacio de las vías para el transporte público a fin de agilizar su circulación.

El proyecto de los Corredores Viales fue abandonado tras haberse implementado en unas pocas vías (Av. Brasil, Alfonso Ugarte y Tomás Marsano) en 1986 cuando el primer gobierno de Alan García (1985-1990) anunció la construcción de una Línea de Tren Eléctrico que interfería con parte de las líneas trazadas para los corredores. El agravamiento de los problemas económicos durante la misma época contribuyó asimismo al abandono del proyecto. Pese al alcance limitado de su concepción, atribuible tanto a la falta de recursos de ENATRU para satisfacer la demanda de dichos Corredores como al escaso desarrollo antes de la década de 1990 de la concesión como mecanismo para atraer inversión privada (dentro del enfoque de mercado prevalente desde dicha época), se puede considerar la construcción de dichos Corredores como un primer esfuerzo por limitar el uso de vehículos particulares a favor del transporte público, como preconiza el paradigma de la movilidad sostenible (**Entrevista Ángel Delgado**).

¹³ El Decreto Legislativo 651 fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad. El entonces existente Tribunal de Garantías Constitucionales (predecesor del Tribunal Constitucional en el marco de la Constitución de 1979) declaró la inconstitucionalidad de dicha norma en marzo de 1992. Sin embargo, el Autogolpe de Estado sobreviniente el 5 de abril de dicho año impidió el cumplimiento de dicha sentencia.

1992, ENATRU fue una de las primeras empresas públicas privatizadas. Sus unidades fueron rematadas a los choferes como chatarra. Al amparo del DL 651 toda persona natural o jurídica podía brindar el servicio de transporte público en cualquier vehículo que no fuese una motocicleta o un camión. Incluso se suprimió el requisito de obtener una concesión de ruta por las municipalidades provinciales, o cualquier otro título habilitante para prestar el servicio. Ello permitía a los transportistas circular por donde quisieran. En la práctica, la norma implicó la supresión de la calificación del transporte urbano como servicio público.

Como consecuencia del DL 651 y el DS 080-91 EF, la cantidad de unidades de transporte público circulando por Lima se elevó en pocos años de 18000 a cerca de 35000¹⁴. Dado que casi cualquier automóvil podía brindar este servicio, un tipo de unidad aún más reducida que el microbús se generalizó: las combis, vehículos de segunda mano, originalmente usadas para el transporte de bienes y rudimentariamente adaptados para transportar 12 o menos pasajeros¹⁵.

Durante la gestión municipal de Fernando Andrade (1996-2003), se intentó reintroducir algún grado de regulación en el caótico transporte público de Lima. Con dicha finalidad, en 1997 fueron aprobadas las Ordenanzas 104 y 131 MML.

La Ordenanza 104 MML, destinada a reglamentar el servicio de transporte público, reintrodujo formalmente el requisito de contar con título habilitante para desempeñar la actividad, disponiendo en su **art. 3** que las empresas de transporte público debían obtener una concesión¹⁶, otorgada en forma reglada por la MML, para gozar del derecho de circulación sobre rutas delimitadas¹⁷. Asimismo, especificó que dichas concesiones sólo serían otorgadas a personas jurídicas. El Reglamento, además, señalaba, en su **art. 9**, que las compañías serían responsables solidarias por las infracciones a las normas de tránsito y los accidentes provocados por los choferes. Sin embargo, la Ordenanza 104 omitió exigir que las empresas fueran propietarias de sus flotas. Ello les permitió seguir registrando como propios vehículos de propietarios individuales, y no contar con relación laboral con los operarios (choferes y cobradores), formando las denominadas “empresas cascarón” práctica universal en el ámbito del

¹⁴ La proliferación de unidades de transporte público podría atribuirse en cierta medida a la política de despidos de empleados públicos llevada a cabo a inicios de los 90s como parte de las reformas neoliberales, en tanto que muchos de los trabajadores cesados destinaron sus indemnizaciones a la adquisición de vehículos de segunda mano para destinarlos al transporte público (Vega Centeno et al 2011). A dicho fenómeno podría atribuirse igualmente la proliferación de taxis en Lima desde la misma época. Estos últimos superan actualmente las 200 mil unidades y su actividad, que prácticamente carece de regulación (siendo Lima una de las pocas metrópolis latinoamericanas donde no se exige el uso de taxímetro), contribuye a agudizar los problemas de tránsito/movilidad en Lima.

¹⁵ Según datos provistos por Barbero (2006), en el 2006 el 49% de las unidades de transporte público eran combis, el 33% microbuses o “coasters” y sólo el 18% buses.

¹⁶ La Ordenanza 104-MML mantuvo la denominación de concesión, tradicionalmente empleada como título habilitante para la prestación del servicio de transporte público, pese a que tras el retiro de la calificación de la actividad como servicio público por el DL 651 de 1991, el título habilitante debería haberse denominado autorización. Dicha denominación recién sería adoptada a partir de la Ordenanza 1338-MML, norma aprobada en enero del 2010 que derogó el reglamento de 1997.

¹⁷ La Ley 27774, aprobada en 2002, derogó las disposiciones del DL 651 que habían eliminado la exigencia de autorización para prestar el servicio de transporte público, garantizando la conformidad de la Ordenanza 104 con el ordenamiento sectorial nacional.

transporte urbano durante este período. Por su parte, la Ordenanza 131, promulgada pocos meses después, reconoció expresamente en su **art. 10** que las empresas podían proveer el servicio sin ser propietarias de sus vehículos ni mantener una relación laboral con sus trabajadores.

La reintroducción desde 1997 de la exigencia de contar con autorización para prestar el servicio de transporte público, conjuntamente con algunas regulaciones de la actividad, no tuvo un impacto significativo sobre las condiciones en que ésta se llevaba a cabo. Más bien la realidad del transporte público limeño siguió caracterizándose por varios años por la sobre-oferta, informalidad, violación frecuente de normas de tránsito y bajos estándares de calidad. Puede afirmarse que los primeros intentos de reorganizar el transporte público de la gestión de Andrade tuvieron un alcance y resultados extremadamente limitados¹⁸.

Durante las dos primeras gestiones municipales de Luis Castañeda (2003-2011) no se realizaron mayores esfuerzos por modificar las condiciones en que se prestaba el servicio de transporte público¹⁹. Si bien en enero de 2010, poco antes del término de su mandato, se aprobó la Ordenanza 1338²⁰, reglamento de transporte público que reemplazó al de la Ordenanza 104, que suponía un cierto aumento de la regulación del servicio, su implementación fue muy limitada, y no se llegó a aprobar el reglamento de dicha norma que habría exigido a los transportistas la renovación de sus flotas de vehículos y la progresiva adquisición de la propiedad de los mismos. A los problemas del transporte público se sumó a partir de la década del 2000 una significativa expansión del parque de vehículos particulares en Lima, que agravó los problemas de congestión vehicular y contaminación atmosférica.

1.2.2 Situación del transporte público limeño tras dos décadas de liberalización: una crisis de sobreoferta

En relación a los problemas del transporte público, si durante las décadas de 1970 y 1980 la crisis del servicio en Lima fue esencialmente de déficit, desde las décadas de 1990 y del 2000 se transformó en una de sobreoferta. Así hasta el 2014, 332 empresas brindaban el servicio en casi 500 rutas²¹, por las que circulaban algo más de 31500 buses (PROTRANSPORTE 2014). Una sola calle podía ser recorrida por varias rutas produciendo congestión vehicular y había una intensa competencia por los pasajeros.

¹⁸ Cabe agregar que a finales de la gestión de Andrade se instalaron paraderos en algunas avenidas principales como Arequipa y Javier Prado.

¹⁹ Según afirma Ángel Delgado, asesor jurídico de la MML durante las gestiones de Castañeda, durante dicho período las MML priorizó la implementación de infraestructura de transporte masivo (Metropolitano) para posteriormente llevar a cabo una reorganización gradual del transporte público existente (**Entrevista Ángel Delgado**).

²⁰ La aprobación de dicha Ordenanza habría sido consecuencia de la disposición contenida en la Séptima Disposición Complementaria del DS 017-2009-MTC- Reglamento Nacional de Tránsito que entró en vigencia en julio del 2009, que dio un plazo de 180 días a la Municipalidad de Lima para adecuarse a sus disposiciones.

²¹ El número de rutas autorizadas a circular en Lima ascendía en total a 467 en 2007 (Defensoría del Pueblo 2008: 61).

Los siguientes datos dan cuenta de la situación del transporte público limeño liberalizado en los años inmediatamente anteriores a la implementación del SIT:

- La flota vehicular era la más antigua entre las grandes ciudades latinoamericanas, con una edad promedio de 22 años (Guerra García 2014: 13);
- La mayoría de los vehículos eran de segunda mano (no habiendo sido diseñados para el transporte de pasajeros sino para carga), dimensiones reducidas y poca capacidad para albergar pasajeros: según datos de PROTRANSPORTE (Guerra García 2014: 13) apenas 10% de las unidades eran buses (3200), en tanto el resto eran microbuses (14700) y combis (13600);
- Los choferes y cobradores frecuentemente cumplían jornadas laborales de 14 a 16 horas (6 días a la semana), y la mayoría de los vehículos cubrían rutas de más de 30 km de extensión, recorriendo un promedio de 70.24 km de ida y vuelta (Guerra García 2014: 5), lo que aceleraba su deterioro;
- El incumplimiento generalizado de las normas de tránsito propició que el transporte contribuyese significativamente a la elevada tasa de accidentes vehiculares: de 653 muertes por accidentes de tránsito en Lima Metropolitana en 2008, 36% fueron ocasionados por el transporte público (Defensoría del Pueblo 2008: 25-28);
- La baja calidad del transporte público ha contribuido a los graves problemas medioambientales en Lima, que presenta uno de los índices más altos de contaminación atmosférica generada por material particulado. Esta asciende a 38 microgramos por metro cúbico, cuando el “nivel razonable” es de 10 microgramos por metro cúbico. Se estima que entre 70 y 80% de la contaminación atmosférica es producida por el parque automotor del país (Vega Centeno et al 2011: 306), encontrándose las unidades de transporte público entre las más contaminantes por emplear vehículos viejos y combustible de baja calidad. Dicha contaminación tiene un impacto negativo sobre la salud pública, en tanto propicia una mayor incidencia de un conjunto de enfermedades, particularmente respiratorias²²;
- La existencia de una flota de transporte público sobre-dimensionada y con choferes con prácticas de manejo inadecuadas contribuía a la congestión vehicular redundando en crecientes tiempos de desplazamiento para los usuarios. Según el plan maestro de transporte urbano para el área metropolitana de Lima y Callao elaborado en 2005 por

²² La Defensoría del Pueblo arrojó datos en 2008 que indicaban que en el Perú se producirían 3900 muertes al año debido a la contaminación atmosférica (Defensoría del Pueblo 2008: 44). Por su parte Vega Centeno et al (2011: 306) señalan que entre 1995 y 2005 la cantidad de personas con enfermedades respiratorias en el Perú se duplicó, arrojando (según estudios de la OMS para el 2009 citados por los autores), una de las proporciones más altas a nivel mundial de población de un país con enfermedades respiratorias: asma (25.8%) rinitis alérgica (21.3%), faringitis (18.96%)

la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), para dicho año la velocidad promedio de las unidades de transporte público era de 16.8 km/hora y la duración promedio de los viajes en transporte público era de 45 minutos (prolongándose a entre 75 y 90 minutos si los trayectos se realizaban desde distritos de la periferia al área central). Los usuarios del transporte público invertían en promedio 2 horas al día para sus viajes de ida y vuelta (JICA 2005, citado por Vega Centeno et al 2011: 305). Los tiempos de viaje habrían aumentado y las velocidades desplazamiento disminuido durante la última década debido al incremento de la congestión vehicular²³;

- Pese a la bajísima calidad del servicio, el transporte público de Lima resultaba costoso en relación al ingreso promedio de sus habitantes. Según el informe elaborado en 2005 por la JICA, los gastos en pasajes ascendían a 14% del ingreso familiar promedio, 18% del de los pobres y 42.7% para los muy pobres. Ante la falta de controles tarifarios, las empresas de transporte periódicamente elevaban el precio de los pasajes. Si bien la gran extensión de las rutas posibilitaba a los usuarios recorrer largas distancias en un solo viaje, el hecho de que el monto de los pasajes se incrementase conforme con la longitud de los recorridos penalizaba a los usuarios que residían en las zonas periféricas y debían desplazarse a las áreas centrales que concentran la oferta de empleo, educación y servicios²⁴;
- En términos económicos, la congestión vehicular en Lima tendría un costo estimado de \$7000 millones en horas-hombre perdidas y sobre-consumo de combustibles (Guerra García 2014: 7). Adicionalmente, la contaminación atmosférica generaría costos anuales ascendentes a 0.8% del PBI (Defensoría del Pueblo 2008: 44);
- Asimismo, se ha estimado que la sobre-oferta de unidades generaría que las empresas de transporte dejen de percibir ganancias por valor de 4000 millones de soles al año, que compensarían los costos de elevar la calidad de prestación del servicio (Guerra García 2014: 7).

El Informe N° 137 de la Defensoría del Pueblo, publicado en 2008 y relativo al transporte público, expuso las graves deficiencias del servicio y calificó al marco jurídico nacional y municipal entonces vigente como claramente inadecuado. Calificó la situación de la actividad básicamente como un problema de sobre-oferta, la cual conllevaría, básicamente, 4 consecuencias perniciosas (Defensoría del Pueblo 2008: 51-52):

²³ La JICA estimó que si no se producía una mejora en el servicio de transporte urbano, para el 2025 la velocidad promedio del transporte público sería de 7,5 km/h y el tiempo de viaje promedio será de 64,8 minutos.

²⁴ Cabría señalar que la entrada en funcionamiento de los Corredores Viales de forma no coordinada y sin implantar un sistema único de recaudo podría incrementar aún más el gasto en transporte público de un importante sector de usuarios, al incrementar el número de transbordos que tendrían que llevar a cabo por la eliminación de rutas superpuestas a los Corredores que entren en funcionamiento. Esta problemática se abordará con mayor profundidad en el último capítulo de la tesis.

- **Guerra del centavo**²⁵. Al haber un exceso de vehículos en circulación, los transportistas (cuyos ingresos dependen de la cantidad de usuarios recogidos), se disputan agresivamente los pasajeros, violando normas de tránsito e incrementado el riesgo de accidentes;
- **Precios estables**. El exceso de competencia mantendría las tarifas del servicio excesivamente bajas para que los transportistas puedan cubrir adecuadamente costos de operación y mantenimiento de sus unidades (propiciando su deterioro), y menos aún renovar sus flotas y elevar la calidad del servicio;
- **Empleo de subsistencia**. Al no recibir una remuneración fija sino tener ingresos dependientes de la cantidad de pasajeros recogidos, la mayoría de los conductores debían trabajar jornadas de más 12 horas para ganar lo suficiente para subsistir, ocasionando en éstos un desgaste psicofísico que facilitaría que se produzcan accidentes de tránsito;
- **Congestión vehicular**. La liberalización del transporte ha generado un ineficiente uso del espacio público, con unidades pequeñas como combis y taxis que ocupan grandes extensiones de vías circulando vacías o a media capacidad, lo cual, además de contaminación, provocaría la disminución de la velocidad promedio y aumentaría el tiempo promedio de viajes.

A fin de revertir esta situación, la Defensoría del Pueblo propuso en su informe incrementar y armonizar la regulación en una ordenanza municipal que normase integralmente las condiciones de prestación del servicio, destacando entre sus exigencias las de exigir la renovación de las flotas, la propiedad de éstas por las empresas titulares, y el establecimiento de un vínculo laboral efectivo con sus trabajadores.

La falta de propiedad de los vehículos por las empresas de transporte público y la ausencia de relación laboral de éstas con los trabajadores ha sido destacada por Bielich (2009) entre las principales causas de los problemas del transporte público limeño. Bajo dicho modelo, denominado de comisionista-afiliador, las empresas titulares de la autorización de ruta permitían a propietarios individuales de vehículos operar en sus rutas a cambio de una renta mensual, y éstos últimos alquilaban los vehículos a los choferes y cobradores (quienes en vez de percibir una remuneración obtenían sus ingresos con la suma de pasajes vendidos que excediese la renta que debían pagar o como un porcentaje de cada boleto vendido) Dicho modelo permitía a las empresas de transporte evadir la responsabilidad extracontractual por los accidentes de tránsito producidos en las rutas de las que eran titulares e

²⁵ *La guerra del centavo* es un término acuñado en Colombia durante la década de 1980 para referirse a situaciones similares que se producían en el transporte público de Bogotá y que sirvió de título a un documental colombiano de 1985, dirigido por Ciro Durán.

incentivaba a los choferes a embarcarse en una intensa competencia de pasajeros (Guerra del Centavo), que conllevaba frecuentes violaciones de normas de tránsito, y devenía en elevadas tasas de accidentes.

En relación a las constataciones de Bielich sobre la forma prevalente de prestación del servicio de transporte público bajo el modelo denominado de Comisionista-Afiliador²⁶, puede afirmarse que la elevada atomización de las actividades de transporte público propiciada por el DL 651, incentivaba a los empresarios titulares de las rutas a no invertir en adquirir en propiedad vehículos en condiciones adecuadas, incluir a los trabajadores en planilla o prestar servicios con estándares mínimos de calidad. A ello se sumaba la permisividad de las ordenanzas municipales vigentes antes del 2011, que no exigían la propiedad de las flotas, ni la inclusión de los trabajadores en planilla, ni un capital mínimo. Pese a ello, incluso de haber existido mayores regulaciones, la excesiva competencia en las actividades de transportes habría propiciado su incumplimiento (como se incumplían las pocas normas existentes), dada la dificultad para los operadores de recuperar los costos que impondría, una extendida cultura de la informalidad y la debilidad de las instituciones a cargo de hacer cumplir la regulación.

En suma, la falta de regulación del transporte público, la elevada atomización de la actividad y la intensa competencia entre los operadores contribuyeron a que el servicio presentase estándares de calidad sumamente bajos y generase un grado elevado de externalidades negativas. Antes de 2011 no se vislumbraban soluciones integrales a dicha situación. Los transportistas se habían constituido en un poderoso grupo de presión, capaz de disuadir a sucesivas gestiones municipales de intervenir imponiendo mayores regulaciones sobre la actividad. Por otra parte, el marco legal nacional vigente (Ley 27181-LGT) obstaculizaba dichas intervenciones, al no calificar al transporte colectivo como servicio público y disponer la libre competencia en la actividad.

1.2.3 Inversiones en infraestructura de transporte masivo: soluciones limitadas

Frente a las graves deficiencias del transporte público y la creciente congestión vehicular, desde hace una década la Municipalidad de Lima y el gobierno central empezaron a apostar por inversiones en infraestructura de transporte público masivo. El crecimiento de la economía peruana entre el 2003 y el 2013, y el consecuente incremento en los recursos fiscales del gobierno central y, en menor medida, de la Municipalidad de Lima, posibilitaron que se emprendiese proyectos que anteriormente habrían resultado financieramente inviables²⁷.

El primer hito de esta política de inversiones se produjo cuando, durante la campaña municipal del 2002, Alberto Andrade, postulando a un tercer período en la alcaldía de Lima, propuso la

²⁶ El afiliador sería el empresario titular de la autorización de ruta, en tanto los comisionistas serían los propietarios de los vehículos y sus choferes que pagarían una renta a los empresarios para explotar la ruta de las que eran titulares.

²⁷ Entre 1972 y 1973 el Ministerio de Transportes encargó estudios de factibilidad para la construcción de 5 líneas del mismo, y aprobó el proyecto en 1974. Sin embargo, el cambio de gobierno producido con la destitución de Juan Velasco en 1975, y el deterioro de la situación económica del país a partir de dicha fecha, condujo al abandono del plan.

construcción de un conjunto de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSACs) para buses bajo la denominación de Lima Bus²⁸. Dicho servicio, tendría las características del *Bus Rapid Transit* (BRT)²⁹, una alternativa de menor costo a la construcción de líneas que Metro que, como se apreciará en el **capítulo 3**, fue desarrollada por primera vez en la década de 1970 en la ciudad brasileña de Curitiba, y que se popularizó en Latinoamérica desde la entrada en funcionamiento en el 2000 de la primera línea de la red BRT Transmilenio en Bogotá en el 2000.

Si bien Andrade perdió la elección municipal de 2002 frente a Luis Castañeda, este último relanzó el proyecto en el 2004 rebautizándolo como El Metropolitano. La primera línea, con una extensión de 26 km³⁰, fue inaugurada el 28 de julio del 2010, con cerca de 2 años de retraso. Se había previsto la construcción de varias líneas más de Metropolitano, pero la construcción de dicha red ha sido dejada de lado, en tanto en años recientes ha prevalecido la iniciativa del gobierno nacional de apostar por la construcción de una red de Metro³¹.

La iniciativa a favor de la construcción del Metro de Lima se inició en el 2009, bajo el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), cuando se relanzó el proyecto del Tren Eléctrico, iniciado bajo su primer mandato (1985-1990)³², cuyo recorrido iría desde la Av. Grau en el Cercado de Lima, hasta el distrito Villa El Salvador. Dicha obra, denominada Línea 1 del Metro de Lima³³, inició operaciones en enero del 2012. En abril del mismo año se iniciaron las obras para ampliar el Tren en 13 km por el este hasta alcanzar el distrito de San Juan de Lurigancho, inaugurándose el nuevo tramo el 8 de agosto del 2014.

En marzo de 2014 se adjudicó la concesión de la Línea 2 del Metro de Lima, cuyas obras se iniciaron en 2015 y deben finalizar para el 2019. Dicha Línea (la primera subterránea) contará con una

²⁸ Para el diseño, implementación y concesión y regulación del COSAC se creó, mediante el Decreto Municipal 35, del 18 de marzo de 2002, el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (PROTRANSPORTE) que posteriormente ha estado a cargo del diseño e implementación del SIT.

²⁹ Según Pardo (2009), las principales características de los sistemas BRT serían las siguientes

Infraestructura exclusiva;

Empleo de vehículos de gran capacidad;

Reorganización institucional (se separa la gestión, control y operación del sistema, asignándose usualmente las primeras funciones a un ente público y la operación a empresas privadas);

Gestión centralizada de la operación

Pago de la tarifa en estación (antes de abordar el bus)

(Pardo 2009: 14)

³⁰ Su recorrido va desde el distrito de Chorrillos por el sur hasta el de Independencia por el norte.

³¹ La construcción de redes de Metro promovida por el Gobierno Central ha entrado en conflicto con la de COSACs promovida por la Municipalidad de Lima, pareciéndose haber impuesto la primera alternativa pese a sus mayores costos económicos. Ello se evidencia en tanto la Municipalidad de Lima tuvo que abandonar el proyecto de construir el COSAC 2, en tanto su trazado se superponía al que se había proyectado para la Línea 2 del Metro de Lima, proyecto cuyo lanzamiento fue anunciado por el presidente Ollanta Humala (2011-2016) en febrero del 2012.

³² En 1986 Alan García, durante su primer gobierno, anunció el proyecto de construir un Tren Eléctrico elevado 21 km. La construcción se inició ese mismo año, pero un escándalo de corrupción que involucraba al presidente y los contratistas, y la profunda crisis de la economía peruana, llevaron a la paralización de las obras después de 1990, con menos de 9 km de la línea construidos.

³³ El DS 059-2010 MTC, emitido en Diciembre del 2010 dispuso la creación del Decreto Supremo que aprueba la Red Básica del Metro de Lima - Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, que a largo plazo debía comprender 5 líneas subterráneas, elevadas y a nivel de superficie.

extensión de 35 km y unirá Ate con el Metro del Callao, con un recorrido de 35 km desde el distrito de Ate hasta el Cercado del Callao. Su construcción tendrá un costo de \$ 5.5 billones (siendo la obra de infraestructura de transporte más costosa en la historia del Perú)³⁴. Las dos primeras líneas de metro formarían parte de una red de 5 líneas, cuya construcción se proyecta hasta el 2030, y que sería llevada a cabo mediante asociaciones público-privadas co-financiadas entre el Estado e inversionistas privados, a los que se adjudicarían las concesiones, línea por línea³⁵. La competencia sobre la red queda a cargo de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico, entidad adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Es innegable que tanto el Metropolitano como la línea 1 del Metro actualmente en operación brindan un servicio con estándares mucho más altos y notablemente más seguros que el transporte público desregulado. Sin embargo, enfrentan una limitación similar a la que atravesó ENATRU: apenas satisfacen la demanda de un 10% de usuarios del transporte público. Considerando que el resto de viajes todavía se realizan en unidades *tradicionales*, y que las líneas de transporte masivo no generan mayor impacto más allá de los corredores que estas recorren, la presencia de la nueva infraestructura apenas alteraría las condiciones en las que se presta la mayor parte del transporte público en Lima. La ampliación progresiva de la red de metro podría ir mejorando la situación, al atender una mayor demanda y lograr una cobertura más amplia, pero deben tenerse en cuenta la amplitud de los plazos que tomaría su construcción, los elevados costos que exigirá la misma, y la incertidumbre respecto a la viabilidad financiera de los proyectos de surgir un escenario macroeconómico adverso.

Ante las limitaciones evidenciadas por los proyectos de BRT y Metro, empezó a postularse la posibilidad, (inspirada en las experiencias de otras urbes latinoamericanas que se abordarán en el **capítulo 3**) de emprender la modificación del marco normativo del transporte público *tradicional* y reorganizar el conjunto de la actividad como una alternativa que podía generar mejoras en el servicio a corto plazo, beneficiando a sectores más amplios de la población con menores costos y a más corto plazo que las inversiones en infraestructura. Dicho servicio reorganizado podría a su vez articularse con las Líneas de Metro y Metropolitano, generando un sistema integrado en la que dichas infraestructuras maximicen sus beneficios al público. Dicha opción ha sido asumida por la MML desde el inicio de la gestión municipal de Susana Villarán en el 2011, y se denominaría Sistema Integrado de Transporte (SIT). Las implicancias de reorganizar el transporte urbano bajo un modelo con dichas características se puede entender en el marco de políticas públicas inspiradas por enfoques de movilidad sostenible y la

³⁴ Los costos del proyecto proyecto de la Línea de 2 del Metro se acercan al íntegro del paquete de inversiones (\$5535 millones) que la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) había propuesto en su informe del 2005 para aliviar los problemas de tránsito de Lima para el 2025. La Línea 2 del Metro ha sido criticada tanto por sus elevados costos como por su trazado, que no llega al aeropuerto internacional, pese a estar ubicado en el Callao, ni recorre los distritos centrales con mayor circulación de Lima.

³⁵ Modelo que difiere del existente en la mayoría de ciudades del mundo que cuentan con Metro, donde existe un único operador para todas las líneas del sistema, ya sea una empresa pública o un concesionario privado.

adopción de un régimen jurídico de servicio público. Por tanto, tales conceptos serán desarrollados en el próximo capítulo.



CAPITULO 2 MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA DEL TRANSPORTE: SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD SOSTENIBLE Y SERVICIOS PUBLICOS

Una vez definido en el **capítulo 1** el transporte público y expuesta la problemática socio-legal de dicha actividad en Lima, en el presente capítulo se desarrollarán los conceptos de **sistema integrado de transporte, movilidad sostenible y servicio público**, que serán empleados en los capítulos subsiguientes de la tesis, en los que se abordarán casos de reordenamiento del transporte público en otras urbes latinoamericanas (**capítulo 3**) y el proceso de implementación del SIT en Lima (**capítulos 4 y 5**).

Los tres conceptos señalados resultan claves para entender las políticas del transporte público en Lima. Ello en tanto éstas han perseguido la adopción de un modelo de **sistema integrado de transporte**, se inspiran en el enfoque de **movilidad sostenible**³⁶ y supondrían, en el plano jurídico, la instauración de aspectos claves de un régimen de **servicio público** para el transporte urbano (si bien el ordenamiento nacional sigue negándole formalmente dicha calificación). Por tanto, el desarrollo de dichas categorías en el presente capítulo facilitará la comprensión de los alcances del SIT.

La exposición del presente capítulo prestará particular énfasis al concepto de servicio público. Tal opción se fundamenta en dos razones. En primer lugar, si bien la presente tesis pretende un enfoque interdisciplinario, el mismo debería partir de la perspectiva del Derecho, en tanto pertenece a dicho ámbito y puede realizar mayores aportes desde el mismo. En segundo término, en tanto una idea central del presente estudio es que la reorganización del transporte público en Lima supone adoptar en la práctica caracteres de servicio público para la actividad y que la plena adopción de un régimen de estas características, permitiría potenciar sus aspectos positivos y minimizar los aspectos más críticos del cambio de modelo (cómo se desarrollará en el **capítulo 5**). En suma, en tanto el servicio público constituiría el régimen jurídico más adecuado para el SIT, conviene tener claras sus características y las implicancias de asumirlo.

Hechas estas precisiones, este capítulo se desarrollará conforme la siguiente estructura: se definirán en primer término los sistemas integrados de transporte y se explicarán sus principales características. Posteriormente se realizará expondrá el enfoque de movilidad sostenible, abordándose su vinculación con las políticas de promoción de la mejora del transporte público. Finalmente se desarrollará el concepto de servicios públicos, presentándose en primer término sus alcances conceptuales, orígenes y las nociones análogas (*public utilities* y servicios de interés económico general). Más adelante se expondrán algunos de los principales caracteres de dicha figura jurídica para posteriormente referirse a su tratamiento en el sistema legal peruano. Finalmente, se cuestionará la

³⁶ El enfoque de movilidad sostenible se encuentra expresamente reconocido entre los principios rectores del SIT en el art. 3.1.a) de la Ordenanza 1613-MML y 10.1.a) de la Ordenanza 1769-MML.

exclusión del transporte público de la categoría de servicio público en el ordenamiento peruano, y se señalarán las implicancias de la misma, planteándose la necesidad de revertir dicha omisión.

2.1 Sistemas integrados de transporte

Respecto a los sistemas integrados de transporte, Lupano y Sánchez (2009: 29) señalan que su implementación en distintas urbes latinoamericanas se produjo en un contexto marcado por los siguientes caracteres:

- Necesidad de un “salto cualitativo” en los servicios, con mejoras rápidas y perceptibles en la cobertura territorial y horaria y en la comodidad de los traslados, la misma que, dada la situación inicial en la mayoría de ciudades de la región, supone inversiones significativas (particularmente la destinada a líneas de metro o tren suburbano);
- Necesidad de integración entre las distintas modalidades de transporte público, en tanto la fluidez de los traslados urbanos requiere una mayor conexión física e institucional entre todas las alternativas modales disponibles. Ello conlleva la tendencia a mediano plazo a la conformación de sistemas integrados de transporte masivo.

La creación de Sistemas Integrados de Transporte supone combinar modificaciones en la regulación de las actividades tradicionales de transporte público con su articulación con las infraestructuras existentes de transporte masivo. Al respecto Bonells y Durán (2012) señalan que *los sistemas integrados de transporte propenden por la articulación de la totalidad del transporte público dentro de un nuevo esquema que elimina el concepto de operación por rutas y empresas afiliadoras privadas para dar paso a una operación gestionada por un único ente regulador y con una remuneración distinta al pago por pasajero transportado; buscando como objetivo global el prestar mayor eficiencia en el servicio de transporte público, un menor costo en el transporte para el usuario, la implementación de una tarifa única, la intermodalidad, la cobertura y un alto nivel de servicio.* (Bonells y Durán 2012: 106)

Las nuevas regulaciones implicarían replantear la concepción del transporte colectivo, de un conjunto de rutas e infraestructuras desarticuladas, a una red intermodal de buses, líneas de metro y BRT, sujeta a planificación estatal. Ello supone, en el plano jurídico, pasar de un modelo liberalizado y desregulado, donde coexisten múltiples empresas, a un régimen de servicio público, en el que se limita la competencia y se regula más intensamente a los operadores. El sistema integrado de transporte que se pretende adoptar a través de dicho cambio de modelo presentaría, fundamentalmente, los siguientes dos caracteres:

- una regulación y entidad rectora comunes de alcance metropolitano, destinados a alcanzar estándares de servicio uniformes,

- un desarrollo coordinado de las distintas modalidades de transporte y su integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria.

De esta manera, las nuevas regulaciones adoptadas en urbes latinoamericanas (como Santiago y Bogotá) que han servido de modelo al SIT limeño, han implicado replantear la concepción del transporte colectivo como una red intermodal de buses, líneas de metro y BRT, sujeta a planificación pública bajo enfoques de movilidad sostenible y sometida a un régimen jurídico de servicio público.

Recurrir a la regulación para mejorar servicios como el transporte (y trasladar los costos de esta mejora al sector privado a través de contratos de concesión), podría resultar una opción de política pública eficiente en países en vías de desarrollo como el Perú. Desde una perspectiva económica, los costos de dichas medidas resultarían menores que las grandes inversiones en infraestructura de transporte emprendidas en años recientes tales como las líneas de metro (incluso de contemplarse subsidios). Ello, sobre todo, si se considera que cada tramo de dicha infraestructura sólo beneficia a una proporción limitada de los usuarios y a sectores específicos de una ciudad, mientras que una reorganización y mejora en los estándares del servicio de buses propagaría sus efectos a la mayor parte del área metropolitana, beneficiando a la mayoría de usuarios. En tal sentido, Lupano y Sánchez (2009) señalan que *la reestructuración de los sistemas tradicionales de buses, transformados en redes de gran capacidad con control centralizado y venta de tickets previa al ascenso a los vehículos, ha supuesto consecuencias muy positivas en materia de racionalización del espacio vial, mayor acceso a la movilidad por parte de sectores sociales marginados, e importantes ahorros en los programas de inversión.* (Lupano y Sánchez 2009: 48)

Conforme a lo señalado, la modificación del marco normativo del transporte público y la reorganización de su prestación bajo un esquema de concesiones planificadas y reguladas resultaría la alternativa idónea para generar mejoras en los niveles de movilidad de sectores amplios de la población. Ello no implicaría abandonar las inversiones en la construcción de líneas de Metro y/o BRT, sino más bien apuntar a potenciar sus efectos positivos a través de su integración física y tarifaria con un sistema de buses reorganizado.

2.2 Enfoque de movilidad sostenible

La adopción de sistemas integrados de transporte en Lima y otras urbes latinoamericanas se enmarca en un cambio de enfoque en las políticas urbanas, tradicionalmente centradas en la construcción de infraestructura vial para automóviles, por el cual se empieza a asignar mayor importancia al transporte público³⁷, así como a los medios de desplazamiento no motorizados (bicicleta, caminata). Dicho cambio de prioridades se entiende en el contexto del paso de un paradigma urbano

³⁷ El art. 10.1.c) de la Ordenanza 1769 señala que la prioridad al transporte público sobre el transporte en tránsito privado se encuentre entre los principios rectores del Sistema de Corredores Complementarios del SIT (y por extensión, al conjunto del sistema).

basado en el tránsito (dominado por el automóvil) a otro fundado en el denominado enfoque de movilidad sostenible.

El paradigma urbano centrado en el tránsito condujo a que durante varias décadas las autoridades de las principales urbes latinoamericanas, incluyendo Lima, asumieran que la solución a los problemas de congestión vehicular (progresivamente agravados por el incremento de los niveles de motorización) radicaba en la construcción de infraestructura para la circulación de vehículos particulares. Ello llevó a la construcción de redes de autopistas urbanas e infraestructura asociada (pasos a desnivel o *bypasses*) y a la ampliación progresiva del espacio destinado a la circulación vial en las avenidas principales. Dichas medidas se enmarcaban en un modelo de desarrollo urbano dominado por el automóvil, que se fue imponiendo a lo largo del siglo XX.

Tales políticas urbanas en función del tránsito o circulación vial, señala Herce (2009), habrían devenido insostenibles, en tanto ocasionan una serie de impactos negativos sobre los espacios urbanos, el medio ambiente y los peatones, al tiempo que la construcción de infraestructura vial ni siquiera lograban reducir los niveles de congestión³⁸. En tal sentido, Lupano y Sánchez (2009: 28) indican que en todos los casos donde se emprendió la construcción de megaproyectos de autopistas urbanas en grandes urbes latinoamericanas se han advertido las siguientes consecuencias negativas:

- El incremento de espacio vial para el automóvil particular genera mayor tráfico, en tanto las autopistas promueven más viajes e ingreso de vehículos a las ciudades;
- En lugar de disminuir, después de un breve período, la congestión se incrementa en el perímetro urbano, agravando los impactos socio-ambientales y la accidentalidad;
- La mejor comunicación con los centros comerciales y administrativos refuerza el patrón de especialización de los espacios urbanos, y consolida la migración residencial hacia la periferia;
- Se extienden las distancias y duración de los viajes, incrementándose el consumo de combustible y la emisión de sustancias contaminantes;
- Renovada saturación de los accesos a áreas urbanas centrales en horas punta, ocasionando embotellamientos, demoras e insatisfacción crecientes.

En respuesta al contexto descrito, durante las últimas décadas se habría venido dando un cambio de paradigma de diseño urbano, por el que se ha pasado de un enfoque dominado por el tránsito (en el que la prioridad se asigna a los vehículos particulares) a otro dominado por la movilidad, concepto cuyo objeto de estudio y prioridad son las personas y sus motivos para desplazarse, y al que

³⁸ Dicha posición ha hallado sustento en la teoría de la *demanda de tránsito inducida*, desarrollada por primera vez en el Informe Buchanan, publicado en 1963 en Reino Unido, en el que se evidenció que la construcción y/o ampliación de vías para automóviles generaba un mayor uso de las mismas por parte de vehículos que optaban por empezar a circular por las mismas, con lo que no se reducía o incluso incrementaba la congestión.

Avellaneda define como “*La suma de los desplazamientos individuales que las personas y los bienes tienen que hacer por motivos laborales, formativos, sanitarios, sociales, culturales o de ocio, o por cualquier otro*” (2007: 106-107). Bajo dicho enfoque, el principal objetivo de un sistema de transporte eficiente es lograr una adecuada movilidad de las personas (Fundación Transitemos 2013: 15). La movilidad, a su vez, tendría dos componentes:

- **Accesibilidad**, por la cual las personas de acceder a las actividades;
- **Movimiento**, por el cual las personas pueden desplazarse desde residen hacia donde realizan sus actividades. El sistema de transporte es una herramienta para lograr dicho movimiento.

A partir de un enfoque holístico respecto de las necesidades de desplazamiento de las personas y de consideraciones medioambientales, el enfoque de movilidad sostenible propone un conjunto de medidas basadas en los siguientes tres ejes:

- articular la organización del transporte con la planificación del desarrollo urbano;
- adoptar restricciones al empleo del vehículo particular, en tanto dicho medio de transporte es el que genera mayores impactos socio-ambientales;
- promover políticas para la mejora del transporte público;

De estos tres ejes, la mejora de los servicios de transporte público resultaría el más importante para la implementación del enfoque de movilidad sostenible³⁹. Ello en tanto cualquier norma o medida que se adopte para restringir el empleo de vehículos particulares debería ir precedida de mejoras sustanciales en la oferta de transporte público de ciudades como Lima, donde esta resulta altamente deficiente⁴⁰ y por tanto no puede ser ofrecido como alternativa a los sujetos que disponen de vehículo particular. Por otra parte, la promoción de la mejora del transporte público resultaría una opción de política pública más adecuada que las inversiones en infraestructura vial si se tienen en cuenta premisas de equidad social y protección medioambiental. Así, conforme señala Pardo (2009), el transporte público es más eficiente que el privado motorizado en términos de consumo de espacio, impacto ambiental y eficiencia social, por las siguientes razones:

- Un vehículo de transporte público necesita menos espacio por persona transportada para desplazarse por la ciudad (un bus estándar con capacidad para 60 pasajeros moviliza en

³⁹ Si bien se ha tenido en cuenta el enfoque de movilidad sostenible al momento de elaborar la presente tesis, las políticas para su implementación requerirían un análisis más amplio, en tanto que las propuestas que se desarrollarán en este capítulo se refieren específicamente a medidas para reorganizar y optimizar la prestación del transporte colectivo como servicio público.

⁴⁰ Entre los especialistas en temas urbanos entrevistados para la tesis (Juan Carlos Dextre, Pablo Vega Centeno, Mariana Alegre) existe consenso respecto a que las medidas que restrinjan el empleo del automóvil por particulares deberían ir precedidas de mejoras sustanciales en la prestación del servicio de transporte público, si bien uno se matiza (**Entrevista Vega Centeno**) que las acciones podrían adoptarse en paralelo.

promedio a la misma cantidad de personas que 47 automóviles) ocupando mucho menos espacio, generando menos congestión vehicular e invadiendo menos el entorno urbano;

- El transporte público tiende a consumir menos combustible y generar menos contaminación atmosférica que el privado, debido a la menor cantidad de buses requeridos para movilizar a la misma cantidad de personas que en automóvil;
- Mayor asequibilidad del transporte público para la población de bajos ingresos en relación al auto particular;
- La presencia de transporte público genera mayor acceso a bienes y servicios;
- Las inversiones en transporte público benefician con menores costos a mayores segmentos de la población que la construcción de autopistas para vehículos particulares.

En suma, el enfoque de movilidad sostenible supone, parafraseando a Pardo (2009: 8) una concepción más integral del transporte, donde se busca satisfacer mejor las necesidades de transporte de las personas por encima de la de los vehículos y donde, en consecuencia, se enfatiza el transporte público (y el no motorizado, como la bicicleta) por encima del automóvil.

A partir de la gestión metropolitana de Susana Villarán, el enfoque de movilidad sostenible ha ganado espacio en la agenda pública de Lima y han surgido crecientes cuestionamientos a las políticas urbanas centradas en el automóvil⁴¹, así como algunas iniciativas de autoridades distritales orientadas a favorecer a peatones y ciclistas⁴². El continuo agravamiento en años recientes de los problemas de congestión vehicular contribuiría a favorecer dicho enfoque.

Una vez expuesto el modelo de sistema integrado de transporte y el enfoque de movilidad sostenible como la visión de planificación urbana que le sirve de sustento, se expondrá a continuación la institución jurídica del servicio público, en tanto ésta brindaría el marco legal más adecuado para el SIT.

2.3 Servicios públicos

Expuestos los fundamentos urbanísticos de la reorganización del transporte público de Lima bajo un sistema integrado, emprendida por la MML desde el 2011, corresponde referirse ahora a un aspecto fundamental de su dimensión jurídica: el régimen de los servicios públicos.

La reforma del transporte público limeño supone tanto un cambio de paradigma respecto a las políticas urbanas como en relación al régimen jurídico que ha de regir la actividad. Como ya se señaló

⁴¹ Al respecto cabe señalar que el Plan de Desarrollo Concertado para Lima y Callao 2012-2025 incorporó expresamente el Enfoque de Movilidad Sostenible y estableció entre sus metas (Meta 1) priorizar el transporte público, peatonal y por bicicleta. No obstante, Stiglich (2014) señala que durante la gestión de Susana Villarán la Municipalidad de Lima continuó, en la práctica, priorizando inversiones en infraestructura para vehículos particulares.

⁴² Por ejemplo, en años recientes la Municipalidad de San Borja ha introducido un programa de préstamo de bicicletas para vecinos del distrito (ampliamente difundido en numerosas urbes europeas durante las últimas décadas), en tanto que otras municipalidades como Miraflores y San Isidro han emprendido la construcción de algunas ciclovías. Pese a ello, no existe aún una red mínimamente articulada de ciclovías, siquiera en los distritos centrales de Lima.

en la **Introducción**, el reordenamiento del transporte público implica replantear el modelo precedente basado en la libre competencia, la ausencia de planificación y bajos niveles de regulación. Frente a dicho escenario, la adopción de un régimen jurídico de servicio público sería la opción más coherente con la reestructuración que la MML pretende llevar a cabo.

En vista de lo señalado, para comprender las dimensiones jurídicas del proceso de reordenamiento y re-regulación del transporte público limeño, es necesario exponer la noción de servicio público, sus características, aspectos fundamentales y regulación en el ordenamiento legal peruano. Por ello, en la presente sección, se desarrollarán los alcances de la institución jurídica del servicio público, refiriéndose su desarrollo histórico, características fundamentales, conceptos alternativos (*public utilities*, servicios de interés económico general) y sus principales aspectos jurídicos (régimen de concesiones, regulación y organismos reguladores). A fin de apreciar los alcances de los servicios públicos en el ordenamiento peruano, se presentará asimismo su recepción en la Constitución vigente y régimen legal general. Se hará referencia, finalmente, a la exclusión deliberada del transporte colectivo de la calificación de servicio público en la normatividad nacional sectorial del transporte (Ley 27181-LGT), y las implicancias de dicha opción legislativa, destacando la necesidad de modificar dicha norma a fin de realizar la *publicatio* formal de la actividad.

2.3.1 La noción de servicio público: alcances y debates conceptuales

El servicio público es una actividad económica a la que se aplica el régimen de Derecho Público en mayor medida que a las de otros ámbitos (Kresalja 1999). No se trata de actividades indispensable para el funcionamiento del Estado, como son las de soberanía (Fuerzas Armadas, Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo) sino de mera utilidad (por lo que pueden ser provistos por particulares), pero que resultan indispensables para la vida en sociedad (Kresalja 1999: 47-48).

La calificación de servicio público implica la imposición de cargas *extraordinarias* sobre una determinada actividad económica. Es decir, los servicios públicos se someten a niveles más elevados de regulación e intervención estatal que otras esferas de la vida económica. La mayor regulación conlleva generalmente, en contrapartida, una limitación de la competencia⁴³. Es decir, se restringe el acceso al mercado calificado como servicio público a una sola o a un número limitado de empresas públicas o privadas⁴⁴

⁴³ Si bien la asociación entre servicio público y prestación monopólica se ha visto relativizada en las últimas décadas por procesos de liberalización, entre los que destacan los llevados a cabo en distintos países en el ámbito de las telecomunicaciones.

⁴⁴ El acceso restringido al mercado se suele fundamentar en la teoría económica del monopolio natural, que señala que en varias de las actividades calificadas como servicios públicos existirían altos costos hundidos e infraestructuras que tendría que ser duplicadas de existir competidores. Por tanto, el ordenamiento jurídico debería restringir o eliminar la competencia, a fin de que los operadores de los servicios puedan recuperar sus costos y a la vez prestar un servicio eficiente.

Las teorías del servicio público pueden, a grandes rasgos, dividirse en dos campos: la concepción europea-continental, que suscita adhesiones entre quienes defienden una mayor intervención del Estado en las actividades económicas; y la noción anglosajona de las *public utilities*, a la que se adhieren frecuentemente aquellos con posturas más proclives al libre mercado. Asimismo ha surgido, en el marco de la Unión Europea, una tercera noción híbrida, los denominados servicios de interés general.

2.3.1.1 Teoría clásica de los Servicios Públicos

La formulación clásica de la teoría de los servicios públicos fue desarrollada entre fines del siglo XIX e inicios del XX por un conjunto de juristas franceses, entre los que destacaron León Duguit y Maurice Hauriou⁴⁵. Los Servicios Públicos fueron caracterizados como actividades que satisficieran necesidades básicas de la colectividad, y que debían estar sujetas a titularidad estatal, pudiendo ser prestadas directamente por el Estado o por empresas privadas habilitadas mediante concesiones. Tanto en el caso de gestión estatal como de la privada, los servicios públicos se encontrarían sometidos a un régimen jurídico *exorbitante* al Derecho Privado, propio del Derecho Público, con amplias potestades de dirección y regulación por la Administración Pública.

Los primeros teóricos franceses de los servicios públicos plantearon que la prestación de los mismos debía darse conforme a tres principios⁴⁶:

- **Continuidad:** La prestación de los servicios públicos no puede interrumpirse, salvo circunstancias muy excepcionales (fuerza mayor). Ello tiene implicancias como la restricción del derecho a la huelga de los trabajadores de los servicios públicos, la responsabilidad administrativa de los operadores de interrumpirse su prestación, y la exigencia de autorización previa para que un operador cese sus actividades;
- **Igualdad:** Los servicios públicos deberían estar al alcance de toda la población, sin discriminaciones y a precios uniformes y asequibles;
- **Mutabilidad:** Las condiciones de prestación deben adaptarse de forma continua a las mejoras tecnológicas.

Para que una actividad fuese calificada como servicio público se precisaba, como anota Ochoa (2013), que una ley la declarase como tal (medida denominada *publicatio* por la doctrina española). Dicha concepción *subjetiva* de los servicios públicos contribuyó a que tanto en Francia como en otros países

⁴⁵ Duguit consideraba a los servicios públicos como un conjunto de actividades que, por ser esenciales para la sociedad, requerían de la intervención estatal para garantizar su adecuada prestación. En el marco de un pensamiento político socialdemócrata, consideraba que el fundamento del Estado era la prestación de servicios públicos. Por su parte Hauriou fundaba la existencia de los servicios públicos en la noción de Poder Público (*Ius Imperium*), que justificaba la gestión de una serie de ámbitos de la esfera socioeconómica por el Estado para la consecución de fines de interés general.

⁴⁶ Conocidos como *Las leyes de Roland*, en alusión a Louis Roland, jurista francés discípulo de Duguit, quien fue el primero en postular dichos principios.

que acogieron la noción de Servicios Públicos ésta nunca tuviese contornos del todo precisos (llegando a abarcar una amplia gama de actividades en momentos de mayor intervención estatal). Pese a ello, puede afirmarse que el núcleo duro de los Servicios Públicos tiende a abarcar actividades económicas que funcionan a partir de infraestructuras *en red* (telecomunicaciones, energía, saneamiento, radiodifusión, transporte público)⁴⁷ y que satisfacen de forma continua necesidades cotidianas y básicas de la colectividad⁴⁸.

El Servicio Público, como indica Zegarra (2005) devino en Francia en el concepto central y articulador del Derecho Administrativo, así como en una potente noción jurídica, política y filosófica para legitimar una amplia intervención estatal en un conjunto de actividades económicas que condujo, sobre todo después de la II Guerra Mundial, a la formación del Estado del Bienestar. Dentro de dicho contexto, el concepto de Servicio Público se expandió hacia los ordenamientos de otros países de Europa (España, Italia, Portugal, etc.), así como en Latinoamérica, sirviendo frecuentemente de fundamento para la formación de monopolios estatales en las actividades económicas sujetas a dicha calificación. Si bien los procesos de liberalización y privatización de las últimas décadas han modulado sus alcances, se trata de una institución jurídica que sigue vigente y que resulta fundamental para entender los títulos de intervención estatal en los ámbitos que abarca.

2.3.1.2 Public utilities

Paralelamente a la concepción europeo-continental de los servicios públicos, se ha desarrollado la noción anglosajona de *public utilities*. Si bien dicha calificación engloba actividades similares a las típicamente calificadas como Servicios Públicos, no implica la titularidad estatal sobre las mismas, sino la existencia de un régimen de regulaciones especiales para las empresas que las desempeñan.

El concepto de *public utilities* se originó en los Estados Unidos a fines del siglo XIX. A partir de la sentencia de la Corte Suprema norteamericana en el caso *Munn v. Illinois* (1876) se formuló la idea de que existen actividades económicas de carácter esencial para la comunidad (*of a special public interest*), que debían ser especialmente reguladas y proveídas universalmente en la medida de lo posible. Ello llevó al progresivo desarrollo de la regulación (*regulation*), entendida como la intervención estatal sobre actividades económicas ejercidas por los particulares a través de un marco normativo de carácter administrativo, distinto del Derecho Privado (*Common Law*).

⁴⁷ No obstante, suelen incluirse en dicha calificación ciertas actividades que no incluyen el uso de infraestructura de redes, como el recojo de basura, considerado como un típico servicio público de ámbito municipal.

⁴⁸ De este modo, no entrarían en el núcleo de la calificación actividades que sin duda satisfacen necesidades esenciales de la población, particularmente de salud y educación, en cuya prestación interviene directamente el Estado sin ser (habitualmente) su titular exclusivo. Para dichas actividades se ha acuñado la calificación de Servicios Públicos Sociales, que no obstante no goza de consenso. Asimismo, se ha acuñado la denominación de Servicios Públicos Industriales y Comerciales para actividades económicas (industria petrolera, farmacéutica, alimentaria comercio minorista) que en determinados contextos han sido objeto de actividad empresarial del Estado. No obstante, la calificación de Servicio Público para éstos supuestos gozaría de menor respaldo que en el caso de la salud y educación.

Asimismo, desde finales del siglo XIX se establecieron las agencias reguladoras (*Independent Regulatory Commissions*), las cuales son entidades autónomas del Poder Ejecutivo con potestades reglamentarias, ejecutivas y cuasi-jurisdiccionales. Se trata de agencias especializadas que regulan un amplio espectro de actividades, entre las que se encuentran las *public utilities*. Los organismos reguladores se relacionan directamente con las empresas a cargo de la prestación de *public utilities*, sobre las cuales ejercen funciones normativas, de supervisión, fiscalización, atención de reclamos de usuarios y resolución de controversias entre operadores.

De forma sintética, según lo expuesto por **Phillips (1965)**⁴⁹ puede afirmarse que las *public utilities* se conciben como actividades económicas de carácter esencial para la comunidad prestadas generalmente por particulares en situación de monopolio⁵⁰ (cuya existencia se fundamentó en la teoría de los *monopolios naturales*). Mediante la regulación, ejercida por organismos especializados y autónomos, se busca proteger a los usuarios de posibles abusos originados en la posición preponderante de los suministradores, simular la existencia de competencia, minimizar fallas de mercado y lograr otros fines socialmente relevantes. La existencia de controles tarifarios y la imposición de determinadas cargas a las empresas prestadoras⁵¹ se determina en base a la existencia de márgenes de ganancia razonables, previniendo que las empresas prestadoras extraigan *rentas* excesivas a partir de su posición monopolística.

Durante décadas recientes, sobre todo a partir de 1990, el régimen anglosajón de *public utilities* ha alcanzado una amplia difusión internacional, adoptándose su marco normativo e institucional en numerosos ordenamientos nacionales. Ello ha estado relacionado, como señala Huapaya (2011) a procesos de privatización, liberalización y desregulación llevados a cabo en numerosos países, incluyendo el Perú, que han implicado frecuentemente que los Estados abandonen la prestación directa de los servicios públicos⁵² y que pasen a asumir (idealmente) una función de reguladores y garantes de la cobertura y calidad de los mismos. En tal contexto, uno de los atributos del modelo de *public utilities* adoptados en el Perú y otros países fue la creación de organismos reguladores autónomos encargados de mediar entre el Estado, las empresas prestadoras y los usuarios de los servicios públicos privatizados

⁴⁹ La presentación de los caracteres generales de las *public utilities* y su regulación se ha basa principalmente en el trabajo introductorio de Phillips (1965), economista norteamericano que brinda un panorama bastante didáctico sobre dicha temática pese a los numerosos cambios producidos durante las últimas décadas en el ordenamiento norteamericano (desregulación, liberalizaciones).

⁵⁰ Ello, no obstante, ha variado hasta cierto punto en las últimas décadas con los procesos de liberalización. Destaca al respecto el proceso de apertura de las telecomunicaciones norteamericanas a partir de mediados de la década de 1970, reseñado por Cairampoma y Solar (2010), que llevó a la disolución del monopolio que ostentaba sobre la actividad la corporación *American Telegraph and Telephone (ATT)*.

⁵¹ Tales como garantizar el Servicio Universal en el ámbito de las telecomunicaciones.

⁵² La adopción relativamente uniforme de dicha legislación en un conjunto de Estados a fines del siglo XX se explica en parte porque fue promovida por las instituciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), dentro del paquete de reformas económicas (incluida la privatización de empresas estatales) exigidas a países en vías de desarrollo para renegociar el pago de sus deudas externas.

o abiertos a la competencia⁵³. Dichos cambios han conducido a una cierta hibridación entre el modelo de Servicio Público y el de *public utilities*.

2.3.1.3 Servicios de interés económico general

Por otra parte, durante las últimas décadas se ha venido desarrollando en la Unión Europea una noción híbrida entre el concepto continental de servicios públicos y el anglosajón de *public utilities*, bajo la denominación de Servicios de Interés General⁵⁴.

La formulación de los Servicios de Interés General se produjo en un contexto de apertura de mercados estimulado por el desarrollo de la Unión Europea, que ha traído aparejados procesos de desregulación, liberalización e incluso privatización (Zegarra 2005)⁵⁵. Sin embargo, estas reformas suscitaron críticas en varios países europeos (particularmente Francia) dado que podrían llevar a la desaparición o a una significativa desnaturalización de los servicios públicos⁵⁶. Como respuesta a dichas críticas, surgió la figura alternativa de los Servicios de Interés Económico General. La misma que fue consagrada jurídicamente en el Tratado de Amsterdam, suscrito en 1997, e incorporada en el Tratado de la Unión Europea. Los Servicios de Interés Económico General fueron, asimismo, reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en el 2000. Posteriormente, los Libros Verde y Blanco de la Comisión Europea sobre Servicios de Interés General, publicados en el 2003 y 2004, respectivamente, precisaron los contornos de dicho concepto.

Los Servicios de Interés Económico General son una especie de la categoría más amplia de los Servicios de Interés General, los cuales, conforme al Libro Blanco, serían actividades de servicios, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones de servicio público (Zegarra 2005: 230). Se trata, en general, de prestaciones necesarias para la cohesión social (salud, educación, servicios públicos *strictu sensu*), que no deben equipararse

⁵³ Incluso en los casos en que los servicios públicos han seguido bajo gestión estatal se han establecido entidades reguladoras autónomas, partiéndose de la idea de que debería distinguirse a los reguladores de los operadores.

⁵⁴ El empleo del término Servicio de Interés General en vez de Servicio Público en el ordenamiento comunitario se ha atribuido en parte al hecho de que no todos los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea incorporan la categoría de Servicio Público, si bien han desarrollado figuras jurídicas similares para actividades incluidas en la misma (como en el caso de las *public utilities* en Reino Unido).

⁵⁵ Éste proceso se remonta a la adopción del Acta Única Europea en 1986, mediante la cual se buscó alcanzar la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales dentro de la entonces Comunidad Europea (transformada en Unión Europea tras la adopción del Tratado de Maastricht en 1992). En virtud de ello, la Comisión Europea empezó a emplear más enérgicamente las facultades atribuidas por el art. 86.1 del Tratado de la Unión Europea para presionar a una mayor apertura económica de los Estados miembros. Ello suscitó tensiones con varios Estados, que contaban con importantes conglomerados de empresas públicas, particularmente de Servicios Públicos, sobre los que frecuentemente contaban con monopolios, en tanto surgieron presiones para privatizar o liberalizar dichas actividades.

⁵⁶ Expresiones de dicha reacción fueron la propuesta para la adopción de una Carta Europea de los Servicios Públicos, presentada por Francia y otros Estados europeos en 1993; así como el Reporte sobre los Servicios Públicos del Consejo de Estado francés, de 1994, documento en el cual, además de realizarse una clara defensa de la vigencia de dicha figura, se realiza una interesante explicación de sus caracteres y evolución histórica en el contexto francés.

(necesariamente) con las actividades económicas reguladas o sujetas a control o supervisión administrativa (por ejemplo, las finanzas o la industria alimentaria).

Los Servicios de Interés Económico General, por su parte, son definidos como actividades a las que los Estados miembros de la Unión Europea imponen obligaciones específicas en virtud de un criterio de interés general. Entran en este concepto servicios prestados por las grandes industrias de redes como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Puede afirmarse que las actividades que engloban los Servicios de Interés Económico General encajarían con los Servicios Públicos *strictu sensu*.

Para Muñoz Machado (1998, 2011) el aspecto más relevante en la noción de Servicios de Interés Económico General no sería su carácter básico ni la titularidad estatal sobre los mismos, sino el reconocimiento de la inadecuación de la libre competencia para lograr que la prestación de dichos servicios sean, al mismo tiempo, rentables y estén al alcance de las mayorías en condiciones de igualdad y satisfaciendo parámetros de calidad. Por tanto, dichas actividades estarían sujetas a la intervención regulatoria del Estado sobre los sujetos privados o públicos prestadores de los servicios, imponiéndoles obligaciones de *servicio público*.

Entre dichas obligaciones destaca la de **Servicio Universal**, la misma que puede definirse como el conjunto mínimo de servicios de buena calidad que deben ser prestados en el territorio de un Estado, a precios asequibles para todos los usuarios y al margen de su situación geográfica. Ciertos autores (Cairampoma y Solar 2010) consideran que el Servicio Universal habría sustituido al Servicio Público como régimen jurídico especial de las actividades que ésta última figura regulaba, en tanto ya no es la titularidad estatal ni la prestación monopólica sino la imposición de determinadas obligaciones de Derecho Público a sus operadores la característica esencial de la regulación de determinados sectores prestacionales de la economía, ya sea que se los denomine servicios públicos, *public utilities* o servicios de interés económico general.

Otros autores, como Laguna de Paz (2009) señalan más bien que, conforme a la noción actualmente dominante de servicio público, lo primordial es determinar si en una actividad económica la libre competencia resulta inconveniente, ya sea por economías de escala (que vuelven más conveniente limitar quiénes prestan el servicio) o por los resultados socialmente nocivos que se derivarían de ésta. Si bien se han producido procesos de liberalización de determinados servicios públicos (particularmente las telecomunicaciones), en ámbitos como el del transporte público lo afirmado por Laguna de Paz tendría validez, en tanto los costos derivados de obligaciones como el Servicio Universal⁵⁷ y las necesidades coordinación del sistema exigirían, como se apreciará más adelante en el estudio, una cantidad limitada empresas operadoras.

⁵⁷ Si bien las referencias al Servicio Universal mayoritariamente se realizan respecto a las telecomunicaciones, el mismo puede ejemplificarse en el ámbito del transporte público. Así, en Gran Bretaña existe la exigencia de que toda vivienda se encuentre a no más de 500 m de un paradero de transporte público (**Entrevista Mariana Alegre**).

2.3.2 Algunos aspectos del régimen jurídicos de los servicios públicos: concesiones, regulación y subsidios

Finalizada esta breve revisión conceptual, se revisarán a continuación un conjunto de aspectos del régimen jurídico de los servicios públicos (concesiones, regulación, posibilidad de entrega de subsidios) que resultan de particular importancia para el presente estudio.

2.3.2.1 La concesión como título habilitante para la prestación privada de servicios públicos

La concesión es el título habilitante más común para la prestación de servicios públicos por empresas privadas. La misma puede definirse, en líneas generales, como un título habilitante que permite al privado ejercer una actividad económica de la que en principio el Estado es titular, bajo la idea de que este mantenga una actitud vigilante frente al concesionario.

Conforme lo señalado por Danós (2006), la concesión contaría con una triple dimensión, como procedimiento, acto administrativo y contrato. En relación al primer aspecto, las concesiones para la prestación de servicios públicos se adjudican a través de **procedimientos** competitivos, denominados licitaciones, en los cuales la autoridad competente define *ad hoc* las condiciones en que se dará la explotación (establecidas en las Bases de la Licitación) y, finalmente emite el **acto administrativo** que otorga los derechos de explotación (*buena pro*) a un número limitado de competidores (o a uno solo), en tanto determine que éstos hayan presentado la mejor oferta, suscribiendo con éstos el **contrato** de concesión.

La relación jurídica entre el titular de la concesión del servicio público (el Estado) y el concesionario se haya regida, al menos parcialmente, por un régimen de Derecho Público. El mismo otorga potestades especiales a la administración pública (posibilidad de rescate de la concesión, imposición de misiones de servicio público, regulación tarifaria, exigencia de autorización administrativa para determinados actos del operador), que permiten imponer condiciones más estrictas a las operaciones de las empresas concesionarias que las que rigen sobre aquellas que concurren en otras actividades económicas. Los mayores costos que supone dicho régimen especial (con cargas como la del Servicio Universal o regulaciones tarifarias que delimitan el margen de ganancias) se compensan a través de la limitación de la competencia o la entrega de subsidios.

Debe señalarse que, mientras que la **autorización**, título habilitante para ejercer la mayoría de actividades económicas (sujeta al cumplimiento de un conjunto de requisitos objetivos y predeterminados), no restringe legalmente el número de actores en el mercado, la **concesión** supone generalmente la realización de la actividad por uno sólo o un número limitado de sujetos. En realidad, puede afirmarse que en las actividades económicas sujetas a concesión se reemplaza la competencia *en el*

mercado por la competencia *por el mercado*, en tanto se da un proceso de licitación o concurso público para la explotación de un servicio.

2.3.2.2 Regulación y organismos reguladores

La regulación es una figura jurídica desarrollada inicialmente en los Estados Unidos y los países anglosajones, hacia finales del siglo XIX (*regulation*). Fue entendida originalmente como la intervención estatal sobre actividades económicas ejercidas por los particulares a través de un marco normativo de carácter administrativo, distinto del Derecho Privado (*Common Law*). Mediante la regulación, ejercida por organismos especializados y autónomos, se busca proteger a los usuarios de posibles abusos originados en la posición preponderante de los suministradores, simular la existencia de competencia, minimizar fallas de mercado y lograr otros fines socialmente relevantes.

ALZA (2012) distingue las siguientes clases de regulación:

- **Regulación Económica:** Responde a la idea más clásica de regulación, entendida principalmente como la fijación administrativa de tarifas para la prestación de servicios públicos en mercados monopólicos o de competencia limitada⁵⁸.
- **Regulación Jurídica:** También conocida como *comando y control*, supone la fijación de normas sectoriales, esencialmente técnicas, para asegurar un adecuado desempeño de una actividad económica.
- **Regulación Social:** Tutela que el desempeño de las actividades económicas se armonice con fines interés general (protección ambiental, protección de la salud y seguridad públicas, cohesión social).
- **Políticas Públicas:** No implica la emisión de normas específicas sino la determinación de lineamientos de política social y económica, los cuales, en el caso de los servicios públicos, implicarán que se establezcan determinadas misiones para los sujetos a cargo de su prestación.

La limitación legal de la competencia dentro de una actividad económica, frecuente en el caso de los servicios públicos, justificaría mayores niveles de regulación, tanto porque ésta debe simular las condiciones ausentes o atenuadas de competencia en el mercado, como debido a que las cargas regulatorias supondrían una contraprestación por parte del concesionario por los beneficios económicos que éste puede obtener mediante la limitación de la competencia. En contraste, la liberalización de una actividad económica (apertura a la competencia *en el mercado*) tiende a ir aparejada de su desregulación, en tanto que en los mercados más abiertos no se podrían imponer las mismas

⁵⁸ Jorge Danós ha señalado que la regulación tarifaria representaría el 90-95% de las funciones esenciales que realizan los organismos reguladores, considerando esenciales las funciones que no deberían ser asignadas a entidades públicas dependientes del gobierno (**Entrevista Jorge Danós**).

cargas, que ya que no se justifican con la reducción de la competencia ni con el sometimiento a cláusulas contractuales unilateralmente fijadas por la administración pública.

Como se señaló anteriormente, dentro del modelo anglosajón de regulación, la implementación de la misma es llevada a cabo en gran medida por los organismos reguladores, modelo adoptado en ordenamientos como el peruano desde la década de 1990. Se valora especialmente el carácter especializado de sus actividades y de su personal y su (deseable) autonomía frente al gobierno y los empresarios regulados⁵⁹. Estas entidades, como indica Zegarra (2005), no actúan exclusivamente sobre los servicios públicos sino en todos aquellos mercados donde se considere exista un interés público en su desempeño (tales como la banca, los seguros o el mercado de valores). Sin embargo, en el caso de los Servicios Públicos su actuación resulta particularmente importante, en tanto intermedian entre el Estado, los concesionarios y los usuarios, y supervisan las condiciones de prestación de la concesión.

Los organismos reguladores gozan de autonomía frente al Poder Ejecutivo, con respecto al cual no se encuentran sometidos a una relación de dependencia jerárquica. Dicha autonomía se plasma, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Estatutos de autonomía funcional, organizativa y presupuestal⁶⁰;
- Condicionamientos legales para el nombramiento de sus directivos, duración de sus cargos y causas tasadas de remoción;
- Capacidad de emitir resoluciones que agotan la vía administrativa y normas reglamentarias;
- Potestad de fijar tarifas para los servicios públicos.

Se busca con estos y otros mecanismos salvaguardar la independencia de los organismos reguladores tanto frente al poder político como al económico. Asimismo, como anota Danós (2004), en ordenamientos como el peruano (en contraste con el norteamericano) los organismos reguladores de servicios públicos usualmente no están a cargo de elaborar los términos de la concesión (la cual compete a los ministerios del sector involucrado en el caso del gobierno nacional) sino en la supervisión de su cumplimiento.

⁵⁹ La autonomía de los organismos reguladores frente al sector privado, sin embargo, ha sido frecuentemente cuestionada por quienes sostienen las tesis de la *captura del regulador* y de la *puerta giratoria*, mediante la cual los funcionarios cultivarían buenas relaciones con las empresas reguladas, a fin de trabajar dentro de las mismas al cese de su cargo. Las normas sobre incompatibilidades y conflictos de interés pretenden mitigar dichos fenómenos, si bien su grado de efectividad ha sido variable.

⁶⁰ No obstante los organismos reguladores en Estados Unidos carecen de autonomía presupuestal, dependiendo de las partidas presupuestales aprobadas por el Congreso. En el Perú los organismos reguladores financian parcialmente su presupuesto mediante el Aporte por Regulación, establecido en el art. 10 de la Ley 27332, y ascendente hasta el 1% de la facturación de las empresas reguladas.

2.3.2.3 Regulación tarifaria y subsidios

En la prestación de los servicios públicos, inclusive en los casos en que ésta se encuentra gestionada por empresas privadas, la norma es la existencia de controles tarifarios, los cuales son fijados por los organismos reguladores. Los controles pueden consistir en un precio predeterminado o en un rango (tarifa máxima-mínima o *price cap*). Esta regulación tiende a justificarse por la existencia de situaciones de monopolio y por la necesidad de garantizar precios asequibles para la mayoría de la población. La regulación tarifaria es asignada a organismos reguladores autónomos, en tanto se considera que de ser realizada por entidades dependientes del gobierno, podrían primar criterios *políticos* en la fijación de las tarifas (que tenderían a mantenerlas bajas a favor de los usuarios)⁶¹ que dificultarían la obtención de márgenes de retorno suficientes a los inversionistas, así como la realización de determinadas inversiones en infraestructuras.

La regulación tarifaria de los servicios públicos puede ir acompañada de la entrega de subsidios a los operadores, que cubren parcialmente sus costos de operación. Los mismos pueden ser transferidos directamente del presupuesto público (subsidios directos) o cobrando tarifas más altas a un sector de usuarios (subsidios cruzados) (Quintana 2012). La entrega de subsidios tiende a sustentarse en razones de equidad y solidaridad, en tanto se transfieren recursos de un sector de usuarios, o de los contribuyentes en general, a los prestadores de servicios públicos para garantizar el acceso a los mismos por parte de sectores de la población con escasos recursos o con una demanda económicamente menos atractiva.

En tal sentido, si bien los subsidios no forman parte *strictu sensu* del régimen jurídico de los servicios públicos⁶², su existencia frecuentemente resulta esencial para la sostenibilidad de componentes básicos de los mismos, tales como la obligación de garantizar el **servicio universal**, en tanto los operadores incurrirían con facilidad en déficit para poder llevar a cabo su prestación. La creación de un esquema subsidios, como se argumentará en el **capítulo 5**, resultaría esencial para la adopción de un régimen de servicio público para el SIT en Lima, en tanto permitiría prevenir los impactos negativos de la reorganización del transporte público sobre su accesibilidad y los costos para los usuarios.

⁶¹ En relación a la regulación tarifaria destinada a garantizar la tasa de retorno de los inversionistas, la privatización de los servicios públicos en el Perú y otros países ha venido acompañada frecuentemente de importantes incrementos tarifarios, que en ocasiones han provocado cuestionamientos por parte de los usuarios que no han percibido mejoras proporcionales en la cobertura o calidad de las prestaciones, y conllevado suspicacias frente a potenciales situaciones de *captura* de los organismos reguladores por las empresas del sector.

⁶² En tal sentido, y a diferencia de la regulación tarifaria, Jorge Danós afirma que la teoría de los servicios públicos no considera a los subsidios como componente de su régimen jurídico (**Entrevista Jorge Danós**).

2.3.3. Marco jurídico de los servicios públicos en el Perú

2.3.3.1 Constitución política

El Perú cuenta con un ordenamiento de los servicios públicos que podría considerarse híbrido entre la noción francesa clásica y la anglosajona de las *public utilities*. La adopción de elementos de esta última concepción se produjo, como ya se ha señalado, durante la década de 1990, coincidiendo con la privatización de la mayoría de empresas estatales que prestaban servicios públicos.

Con anterioridad, durante la segunda mitad del siglo XX y, particularmente a partir de la década de 1970, el Estado peruano había asumido la prestación de la mayoría de los servicios públicos a través de un conglomerado de empresas estatales⁶³. Dicho rol se vio reflejado en la Constitución de 1979, que permitía al Estado reservar mediante ley tanto la titularidad como la gestión de los servicios públicos⁶⁴.

En respuesta a la grave crisis económica de los años 80s, durante la década de 1990 se llevaron a cabo una serie de reformas legislativas, imbuidas por una visión muy favorable al libre mercado, que reformularon el rol que el Estado había desempeñado en la actividad económica durante las décadas anteriores. De esta forma, el gobierno optó por privatizar la gestión de los servicios públicos y propiciar la liberalización de una serie de actividades económicas. El marco legal inicial para la adopción de dichas medidas fue proporcionado por el DL 674 Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado y el DL 757-Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada; normas promulgadas en 1991, brindando la primera de ellas la base normativa para los procesos de privatización, en tanto que mediante la segunda se derogó la reserva estatal sobre los servicios públicos⁶⁵ y se limitaron los controles de precios⁶⁶ y la entrega de subsidios.

La adopción de un modelo económico y ordenamiento legal centrado en el mercado fue consagrada por la Constitución de 1993, actualmente vigente. Conforme a la misma, la prestación de los servicios públicos ya no se encuentra asignada exclusivamente al Estado, sino, como anota Huapaya (2011), su función en relación a los mismos se reformula como la de brindar un régimen jurídico que regule las actividades económicas que resulten necesarias para la vida en colectividad. En tal sentido, el **art. 58** de la actual Constitución señala lo siguiente:

⁶³ Zegarra (2005) anota que hasta dicha época la expresión *servicio público*, que figura en la legislación peruana desde la época de la Independencia, se entendió como el funcionamiento de la Administración Pública. Dicha significación sólo empieza a alterarse para aproximarse a la noción francesa a partir de la Constitución de 1920, y coincide con la progresiva asunción por parte del Estado de la titularidad y prestación de las actividades calificadas como servicios públicos. No obstante, la primera mención *strictu sensu* a dicha categoría jurídica recién se aprecia en la Ley 15976 Ley General de Telecomunicaciones, promulgada en 1966, y se generaliza en la legislación de la década de 1970, que reservó al Estado la gestión de mayoría de servicios públicos privatizados durante esos años.

⁶⁴ Conforme al art. 114 de dicha Carta Magna. Si bien, como se apreciará en el Capítulo 2, la reserva al Estado sólo se dio parcialmente en el caso del transporte público, nunca existió un monopolio estatal del transporte público, pese a calificarse como servicio público durante dicho período.

⁶⁵ Conforme al art. 6 del DL 757.

⁶⁶ El art. 4 del DL 757 estableció la libre fijación de precios, exceptuando a los servicios públicos, cuando ello fuese dispuesto expresamente por Ley del Congreso.

“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”

En este artículo se precisa el rol del Estado en el sistema económico⁶⁷. En relación a los servicios públicos, deben entenderse los mismos como aquellos de naturaleza económica, diferenciándolos de las prestaciones sociales (salud, educación, pensiones).

Asimismo, la Constitución hace referencia en su **art. 195**⁶⁸ a los servicios públicos locales. Señala dicha norma que los gobiernos locales promueven la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, siendo competentes para organizarlos, reglamentarlos y administrarlos. La actuación de los municipios sobre los servicios públicos de su ámbito debe entenderse a la luz del rol subsidiario asumido por el Estado frente a la actividad económica⁶⁹. Pese a que el transporte público sería el principal servicio público local, las normas sectoriales del transporte, como se expondrá más adelante, han *despublicado* dicha actividad, limitando (formalmente) el margen de acción de los municipios para regularla.

2.3.3.2 Jurisprudencia constitucional: sentencia del medio pasaje

Pese a la apertura de los servicios públicos a la competencia y a las leyes del mercado a partir de la década de los 90, la Constitución vigente mantiene para el Estado un rol de garante de su prestación, en vista de su trascendencia para la vida económica y social⁷⁰. En tal sentido, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en la Sentencia recaída en el expediente N° 034-2004-PI/TC (en adelante, sentencia del medio pasaje), se pronunció sobre la definición de los servicios públicos y sus alcances en el marco de la Constitución vigente, precisamente en relación al transporte público.

Mediante dicha sentencia se declaró infundada una demanda de inconstitucionalidad en contra de los **arts. 1 al 5** de la ley 26271, que establece tarifas diferenciadas en el transporte público para estudiantes (conocido como el “medio pasaje”), así como pases libres para policías y bomberos.

⁶⁷ En el Art. 119° de la Constitución se señala que la dirección y gestión de los servicios públicos está confiada al Consejo de Ministros. Dicha disposición, aparentemente contradictoria con la opción privatizadora del texto constitucional, reflejaría una imprecisión terminológica, en tanto se estaría más bien refiriendo a la dirección de la gestión pública y los asuntos de Estado.

⁶⁸ **Constitución Política del Perú**

Art. 195°: Los gobiernos locales promueven la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad. Son competentes para:

5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

⁶⁹ Principio consagrado en el art. 62 de la Constitución, el cual dispone que el Estado sólo puede realizar actividad empresarial autorizado por Ley. Cabe señalar que (por más que resulte discutible por colisionar con la política de descentralización) dicha disposición alcanzaría también a los gobiernos locales a los municipios, que no podrían crear empresas municipales sin autorización del Congreso.

⁷⁰ El reconocimiento de la significación de los servicios públicos para la satisfacción de los derechos sociales se puede apreciar en el hecho de que la supervisión de su prestación se encuentra entre las funciones de la Defensoría del Pueblo, conforme al art. 162 de la Constitución vigente.

Además de declarar la constitucionalidad de los medios pasajes y favorecer la calificación del transporte urbano de pasajeros como servicio público (si bien no llegó a pronunciarse por la adopción de dicha calificación), el TC aventuró en la referida sentencia una definición del concepto, basada en sus aspectos objetivos. La misma reuniría las siguientes cuatro características, semejantes a las planteadas por la doctrina clásica francesa:

- (a) *Su naturaleza esencial para la comunidad,*
- (b) *la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo,*
- (c) *su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad y*
- (d) *la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.*

(Fundamento 40)

La sentencia del medio pasaje resulta de particular interés en tanto ha brindado una definición sobre los aspectos materiales del servicio público que contaría con amplio consenso doctrinal (Danos 2011). Debe precisarse que dicha Sentencia no llegó a restablecer expresamente la calificación de servicio público al transporte urbano (de la que fue despojada desde la promulgación del DL 651 en 1991 y se encuentra ausente de las normas sectoriales vigentes), pero afirmó que no existirían obstáculos constitucionales para la misma y que, incluso bajo el marco legal vigente, reuniría los atributos objetivos del servicio público. En tal sentido se pronuncia el siguiente fragmento de la sentencia:

43. Conforme se señaló en los fundamentos 36 a 38, supra, la posición legislativa respecto a si el transporte urbano e interurbano es considerado en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público en sentido estricto, ha sido fluctuante. No obstante, aun cuando se le reste tal calificativo de manera expresa, ello no exime al Tribunal de reconocer que esta actividad económica reviste un especial interés público. (Fundamento 43)

Cabría especular que el TC habría acogido la figura europea de los servicios de interés económico general, considerando al transporte público como parte de los mismos. En tal sentido, la sentencia del medio pasaje llega a afirmar que actualmente (...) *lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.* (Fundamento 41)

Más allá de la posibilidad de que efectivamente postule asumir la noción de servicio de interés económico general en lugar de la de servicio público⁷¹, la jurisprudencia sentada por el TC en la

⁷¹ Como ya se señaló, la noción de servicios de interés económicos general no conlleva necesariamente la titularidad estatal sobre las actividades sometidas a dicha calificación. No obstante, cabría la posibilidad de que en la sentencia del medio pasaje el TC entendiéndose por titularidad estatal la gestión directa de los servicios públicos. Si éste fuese el caso habría incurrido en una confusión conceptual, en tanto que el Estado conserva la titularidad de los servicios públicos en los supuestos en que éstos

sentencia del medio pasaje ha establecido que la ausencia de *publicatio* en las normas legales vigentes no sería obstáculo para volver a someter las actividades de transporte urbano a un régimen de Derecho Público. Asimismo, incluso ante la ausencia de *publicatio* de la actividad cabría, en razón del especial interés público que reviste, imponer sobre la misma mayores regulaciones de Derecho Público y restringir la libre competencia. De esta forma, a la vez que desarrolla la principal exposición sobre los servicios públicos existente en la jurisprudencia constitucional, la sentencia del medio pasaje ha garantizado la legitimidad constitucional de las medidas adoptadas para el reordenamiento del transporte público a partir del 2011.

2.3.3.2 Marco legal de los contratos de concesión y organismos reguladores de servicios públicos

A partir de los procesos de privatización emprendidos durante la década de 1990, la prestación de los servicios públicos en el Perú es realizada mayoritariamente por empresas privadas⁷². No obstante, el Estado conserva la titularidad de los servicios públicos, otorgando a las empresas del sector títulos habilitantes para su prestación. Dentro de dicho esquema, el principal título habilitante es la concesión, la cual, como señala Danós (2007) se formaliza normalmente mediante contratos⁷³, excepto en el caso del sector eléctrico, en que la concesión se emite mediante acto administrativo.

Si bien no existe un marco legal general para los servicios públicos en el Perú⁷⁴, sí se cuenta con una normativa que regula los contratos de concesión para los mismos, la cual ha sido sistematizada desde la emisión en 1996 del Decreto Supremo N° 059-96-PCM - Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos (TUO); y en el Decreto Supremo N° 060-96-PCM, Reglamento del TUO. Danós (2007) señala que varios gobiernos locales, incluyendo la MML, cuentan con un marco legal propio para la celebración de contratos de concesión, el cual recoge elementos del TUO⁷⁵. Posteriormente, en 2008 se promulgó el DL 1012 –Ley de Asociaciones Público Privadas (en adelante,

son prestados por empresas privadas en virtud de contratos de concesión (supuesto predominante en el ordenamiento peruano).

⁷² Las actividades de saneamiento, que han seguido siendo prestadas por SEDAPAL (empresa nacional) en Lima Metropolitana y empresas municipales en el resto del país, han sido la principal excepción a los procesos de privatización de los servicios públicos.

⁷³ Al respecto Danós señala que la preferencia por los contratos como instrumento de formalización de las concesiones de servicios públicos se debería a la mayor *seguridad jurídica* que brinda a los inversionistas, en tanto establece un marco normativo y producto de negociaciones. El otorgamiento de concesiones mediante acto administrativo, por su parte, tendería a atribuir mayores potestades para la administración pública frente al concesionario.

⁷⁴ En general en el Derecho comparado no existirían regímenes legales generales para los servicios públicos, sino normatividad para sectores específicos del mismo (transporte, telecomunicaciones, energía, saneamiento). Jorge Danós ha señalado que en algunos países como Argentina durante la década del 2000 se han presentado iniciativas normativas para adoptar leyes marco de los servicios público, opción que cuestiona por presentar una orientación fundamentalmente estatista (**Entrevista Jorge Danós**).

⁷⁵ En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, dicho marco legal se encuentra provisto por la Ordenanza 867 – Reglamento para la Promoción de la Inversión Privada.

DL 1012), con el fin de regular un conjunto de procedimientos para la celebración y ejecución de los contratos de concesión de infraestructura y servicios público. En tal sentido, el DL 1012 complementaría al TUO como marco legal de dichas concesiones⁷⁶

Más recientemente, en septiembre de 2015, se ha emitido el Decreto Legislativo 1224 (en adelante, DL 1224) que deroga tanto el TUO⁷⁷ como el DL 1012, pasando a ser el nuevo marco legal para los contratos de concesión de servicios públicos e infraestructura. No obstante, el DL 1224 no entrará en vigencia hasta el día siguiente de la publicación de su reglamento por el MEF (undécima disposición complementaria final), por lo cual no se ha tenido en cuenta dicho marco legal durante la elaboración del presente estudio⁷⁸.

Más allá de las consideraciones respecto a la normatividad legal específicamente aplicable a los contratos de concesión, debe señalarse que, con base en la titularidad estatal de los servicios públicos concesionados y, dadas las fallas de mercado y el interés público que suele venir aparejado con su prestación, el ordenamiento peruano contempla una regulación más intensa para los concesionarios de dichos servicios que la existente para otras actividades económicas. Ello se plasma en la existencia de entidades reguladoras autónomas, inspiradas en el modelo de las agencias norteamericanas de *public utilities*.

Dichas entidades, creadas en el contexto de los procesos de privatización de la década de 1990⁷⁹, cuentan con un marco legal general contenido en la Ley 27332, promulgada en el 2000. Entre las disposiciones de dicha norma, destacan las siguientes:

- Conforme al **art. 1**, existen cuatro organismos reguladores: OSINERGMIN (Energía y Minas), OSIPTEL (Telecomunicaciones), SUNASS (Saneamiento) y OSITRAN (Infraestructura de transporte)⁸⁰.
- Conforme al **art. 2** los organismos reguladores se encuentran adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), sin perjuicio de lo cual gozan de autonomía

⁷⁶ Como se apreciará en el **capítulo 4**, una disposición del DL 1012 introducida en marzo de 2014 (en virtud de modificaciones establecidas por la Ley 30167) exige que los contratos de concesión cuenten con opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) bajo sanción de nulidad. Dicha norma ha sido esgrimida para la cancelación de la mayoría de licitaciones del SIT celebradas después de marzo de 2014, y ocasionado conflictos entre la MML y el MEF respecto a la validez de los contratos de concesión del Sistema celebrados antes de dicha fecha.

⁷⁷ A excepción del primer y segundo párrafo del art. 19 y el art. 22 del TUO, conforme la disposición complementaria derogatoria única del DL 1224.

⁷⁸ Según declaraciones del MEF, el reglamento del DL 1224 debía entrar en vigencia durante diciembre de 2015.

“Reglamento de Asociaciones Público Privadas estará listo en diciembre.” *Semana Económica*. 24/11/2015.

<http://semanaeconomica.com/articulo/economia/macroeconomia/174478-reglamento-de-asociaciones-publico-privadas-estara-listo-en-diciembre-segun-el-mef/>

⁷⁹ Zegarra (2005) señala que los predecesores de los organismos reguladores en el Perú habrían sido las entidades vinculadas a la regulación del sector financiero: el Banco Central de Reserva (BCR, creado en 1931), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (creada como Superintendencia de Bancos en 1931) y la Superintendencia del Mercado de Valores (creada como CONASEV en 1971). El BCR y la SBS cuentan asimismo con rango de organismos autónomos, conforme a los arts. 84 y 87 de la Constitución.

⁸⁰ OSITRAN sólo cuenta con competencia en relación a la infraestructura de transporte terrestre, aéreo y marítimo, debido a la exclusión del transporte urbano de pasajeros de la calificación de servicio público en el ordenamiento peruano.

administrativa, funcional, técnica, económica y financiera pese a encontrarse adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁸¹;

- Conforme al **art. 6**, se encuentran presididos por un consejo directivo, compuesto por 5 integrantes propuestos por diversos sectores del Poder Ejecutivo (dos por la PCM y los otros tres por el ministerio del sector regulado, MEF e INDECOPI, respectivamente), los cuales, según el **art. 3** del reglamento, ejercen sus puestos por períodos de 5 años, debiendo darse la renovación de forma secuencial;
- Ejercen, conforme al **art. 3** de la Ley, funciones normativas, de fiscalización, supervisión, de resolución de controversias (entre empresas y de empresas con usuarios) y reguladora;

Entre las funciones reseñadas, se considera que la más importante en el ordenamiento peruano es la reguladora, que se entiende restringida a la fijación de las tarifas de los servicios públicos. Cabe señalar que el control tarifario de los mismos resulta una excepción a la prohibición general de controles de precios establecida en el ordenamiento peruano.

La regulación tarifaria en el ámbito de los servicios públicos puede implicar la entrega de subsidios directos o indirectos a los operadores, particularmente cuando los mismos se destinan al cumplimiento de *misiones de servicio público* (como garantizar el servicio universal en el ámbito de las telecomunicaciones). Sin embargo, como señala Quintana (2012), ésta ha sido una opción poco utilizada en el ordenamiento peruano desde las reformas de mercado de la década del 90⁸². Una excepción al respecto sería la existencia del Fondo de inversión en telecomunicaciones (FITTEL), que subvenciona parcialmente las actividades de empresas del sector para ampliar la cobertura de la red de telecomunicaciones en zonas rurales y urbano-marginales, y que, como notan Cairampoma y Solar (2010) sería la manifestación más importante del régimen legal del Servicio Universal en el ordenamiento nacional⁸³.

2.3.4 Exclusión del transporte público de la calificación de servicio público en el ordenamiento peruano

2.3.4.1 Normatividad sectorial (LGT y RNAT)

Como se aprecia de la exposición de los caracteres y el régimen legal de los servicios públicos, la aplicación del mismo resultaría consistente con el diseño e implementación del SIT, que contempla varios aspectos del mismo como la limitación de la competencia, contratos de concesión y regulación

⁸¹ Vale señalar que en el proyecto de reforma constitucional del 2004 se propuso otorgarles rango de organismos constitucionalmente autónomos (Danós 2004).

⁸² Cabe señalar que en el caso del Metro de Lima opera un subsidio virtual, en tanto el Estado el Estado desembolsa hasta 66% de los costos de operación del concesionario. La figura legal que ha sido empleada en este caso, no obstante, ha sido la de un Contrato de Asociación Público-Privada cofinanciada.

⁸³ El esquema del FITTEL, no obstante, no se financia mediante subsidios directos del Estado a las empresas de telecomunicaciones, sino a través de aportes legalmente exigidos a las mismas, cuya administración se encuentra a cargo del MTC.

tarifaria. Sin embargo, como ya se ha señalado, el ordenamiento peruano ha optado expresamente por negarle al transporte público dicha calificación desde la emisión del DL 651 en 1991. En tal sentido, la Ley 27181-Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, LGT) y su Reglamento, el DS-017-2009-MTC-Reglamento Nacional de Administración del Transporte (en adelante, RNAT)⁸⁴, normas sectoriales vigentes, omiten dicha calificación y más bien caracterizan esta actividad como abierta a la libre competencia (**art. 4.1** de la LGT⁸⁵). La desregulación y liberalización del transporte público en Lima se apoyan, precisamente, en la negación de su carácter de servicio público⁸⁶.

Dicha des-publicación del transporte público se mantiene vigente pese a que la sentencia del medio pasaje afirmase que el transporte público reuniría los atributos objetivos de un Servicio Público, y a que la Ley 27972-Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), al establecer en su **art. 161.7.4**⁸⁷ la competencia de la Municipalidad de Metropolitana de Lima sobre el transporte público se refiriese a éste como un servicio público. Al respecto Jara (2012) señala que la calificación contenida en la LOM resultaría irrelevante, en tanto prima la calificación establecida por la LGT por el criterio de especialidad entre normas de igual jerarquía y la antes señalada exigencia de *Publicatio* en nuestro ordenamiento. Asimismo, si bien el **art. 195.8** de la Constitución⁸⁸ señala que los gobiernos locales son competentes para regular el transporte colectivo, la norma fundamental evita deliberadamente precisar

⁸⁴ La calificación de la actividad de transporte público como servicio público aún siguió vigente entre la emisión del DL 651 y la promulgación de la Ley 27181, conforme al Decreto Supremo N.º 12-95-MTC del 28 de julio de 1995 – Reglamento Nacional del Servicio Público de transporte urbano e interurbano de pasajeros, cuyo art. señalaba lo siguiente: *“el servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros, es de necesidad y utilidad pública y de interés nacional, por tratarse de una actividad económica básica para el desarrollo del país y se realiza adecuándose a las normas legales vigentes y su prestación no deberá ser interrumpida salvo por mandato judicial o de la autoridad administrativa”*.

⁸⁵ **Ley 27181**

Artículo 4.- De la libre competencia y rol del Estado

4.1.- El rol estatal en materia de transporte y tránsito terrestre proviene de las definiciones nacionales de política económica y social. **El Estado incentiva la libre y leal competencia en el transporte**, cumpliendo funciones que, siendo importantes para la comunidad, no pueden ser desarrolladas por el sector privado.

⁸⁶ La apuesta del ordenamiento peruano por la liberalización y desregulación del transporte público resultaría una opción extrema. Al respecto, resulta relevante mencionar lo señalado por Ariño (2004: 936), a propósito de la regulación de los servicios de transporte en España en el contexto de liberalización de sus servicios públicos:

“(…) no deja de ser llamativo que en un momento de progresiva y profunda liberalización de servicios, en el sector transporte, esencialmente en el transporte terrestre, sobreviva, sin embargo, la ‘publicatio’ de la actividad en el sentido más tradicional de esta expresión, con la consiguiente gestión directa estatal en régimen monopolístico o el recurso a la clásica gestión indirecta mediante la técnica concesional.”

Ello se refleja en el hecho de que la mayoría de Estados de la Unión Europea no han liberalizado el transporte terrestre, como sí lo han hecho en otros ámbitos. La falta de un control sobre la competencia en los servicios de transporte urbano dentro del ordenamiento peruano, en este sentido, representaría un ejemplo de excesiva desregulación y privatización, según lo ha hecho notar el autor español Laguna de Paz (2009).

⁸⁷ **Ley 27972**

Artículo 161.- La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

7.4.- Otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas;

⁸⁸ **Constitución Política del Perú**

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

8. Desarrollar y regular **actividades y/o servicios** en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, **transporte colectivo**, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, **conforme a ley**.

si el mismo es un servicio público o una actividad económica común. En tal sentido, en el ordenamiento peruano el transporte urbano de pasajeros no gozaría, a nivel legislativo, de la calificación de servicio público. Así, pese a que la Constitución y la LOM establecen la competencia de la MML para regular esta actividad, debe asumirse que su ámbito de acción queda restringido por la opción asumida en el marco legal nacional del sector transporte.

Ciertos autores han defendido, desde el ámbito del Derecho, la exclusión del transporte colectivo de los servicios públicos. Al respecto resalta la temprana defensa de Bullard (1992) de la desregulación y liberalización del transporte público. Dicho autor, apoyándose en la perspectiva del Análisis Económico del Derecho, presentó una lectura marcadamente optimista del DL 651 al poco tiempo de su emisión, señalando que la libre competencia en dicha actividad generaría una autorregulación más efectiva que la preexistente, que elevaría la calidad del servicio. Más recientemente Lazarte (2006), criticando la Sentencia 00034-2004-PI/TC, fundamenta las razones que, desde una lectura marcadamente neoliberal, justificarían la exclusión del transporte urbano de pasajeros de la esfera de los servicios públicos. Según propone, el carácter esencial y la demanda universal no serían los criterios que definirían a un servicio como público. Dicha calificación sería válida solamente para actividades económicas en las que no se presentan las condiciones para que se desempeñen eficientemente bajo un régimen de libre competencia (los llamados monopolios naturales), lo que obliga a que se las califique como *públicas* y se imponga a los monopolistas mayores regulaciones para *recrear* la competencia inexistente. En tanto en el transporte público de Lima se dan elevados niveles de competencia y una amplia oferta, con cientos de empresas prestadoras, no podría definírsele en modo alguno como *servicio público*, y la imposición de mayores *cargas* regulatorias (como el medio pasaje), sólo contribuiría a empeorar aún más el servicio. Por último, otro sector de autores como Danós, si bien respalda la intervención de la MML para crear el SIT, estiman que la *publicatio* del transporte público resultaría innecesaria, pues los mecanismos para reorganizar dicha actividad no exigirían asumir dicho régimen jurídico⁸⁹. Quienes sostienen esta postura apostarían por mantener un concepto restrictivo de servicios públicos, al tiempo que admiten las fallas de la desregulación y liberalización del transporte urbano, estando dispuestos a apoyar una mayor regulación de servicios como el transporte, en tanto se acrediten motivos de interés general.

Jara⁹⁰ (2012) cuestiona las visiones expuestas (particularmente las favorables a la desregulación y liberalización del transporte urbano), señalando que si bien, *de lege lata*, desde la emisión del DL 651 el ordenamiento nacional no considera al transporte colectivo como un servicio público, éste debería (*de lege ferenda*) ser calificado como tal porque satisface una necesidad básica de la mayoría de la población

⁸⁹ Opiniones sostenidas por el autor al ser entrevistado para la presente tesis (**Entrevista Jorge Danós**).

⁹⁰ Autora que, cabe señalar, estuvo implicada en el diseño e implementación del SIT como gerente de transporte urbano de la MML bajo la gestión de Susana Villarán.

limeña y presenta evidentes fallas de mercado. Considera el actual régimen de libre acceso a las rutas a través de una mera autorización como excesivamente permisivo y propone adoptar en su lugar un conjunto de herramientas regulatorias propias de un régimen de servicio público (la mayoría de las cuales han sido asumidas por el SIT): control de acceso a la actividad mediante concesiones, regulación tarifaria, exigencia de estándares mínimos de calidad en la prestación del servicio cobro de tasas por congestión o actividad vehicular, etc. Ello en un marco legal en el que se pasaría de la competencia *en el* mercado a la competencia *por el* mercado.

Pese a lo expuesto en relación a la desregulación y liberalización del transporte público en la LGT, dicha norma admite en su **art. 17.1.c)**⁹¹ una *válvula de escape* jurídica: la posibilidad de que la MML determine, mediante Acuerdo de Consejo, que las rutas del mismo se encuentran *saturadas*, en tanto presenten altos niveles de contaminación y congestión vehicular. De producirse dicha calificación se puede someter a dichas rutas a un régimen de concesión, conforme **al art. 17.1.e)**⁹². De este modo se les impone mayores regulaciones y se restringe la competencia, con lo que se *reproduciría* en dichos ámbitos un régimen de servicio público. Como se podrá apreciar más adelante, ésta fue la alternativa jurídica a la que recurrió la MML para establecer el SIT, cuando declaró mediante los Acuerdos de Consejo 1531 y 194 que *todas* las rutas de Lima estaban saturadas. Podría afirmarse que al declarar saturadas las rutas en las que circulaba el transporte público y entregarlas en concesión, MML habría realizado *de facto* una *publicatio* de dicha actividad.

2.3.4.2 Implicancias de la ausencia de un régimen de servicio público para el transporte urbano

Pese a que la MML encontró un mecanismo jurídico para reordenar el transporte público a través de la declaración como saturadas del conjunto de vías por el que éste circulaba, la ausencia de un régimen de servicio público para el transporte urbano en el Perú tendría una serie de implicancias jurídicas y económicas que comprometerían los esfuerzos por reorganizar la actividad en Lima y otras ciudades. Entre las mismas cabría destacar las siguientes:

⁹¹ Ley 27181

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1.- Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

c.- Declarar, en el ámbito de su jurisdicción, **las áreas o vías saturadas** por concepto de congestión vehicular o contaminación, en el marco de los criterios que determine el reglamento nacional correspondiente.

⁹² Ley 27181

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1.- Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

e) **Dar en concesión**, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte **terrestre en áreas o vías que declaren saturadas**; así como otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos.

- Sustento jurídicamente discutible de los mecanismos empleados para revocar el conjunto de rutas preexistentes y concesionar Corredores Viales⁹³ (en tanto bajo la LGT la libre competencia es la *regla* en la prestación del servicio de transporte público y la declaración de saturación de vías sería la excepción);
- Inexistencia de una entidad con competencia unificada sobre el transporte público y la movilidad urbana del área metropolitana (superposición de competencias: MML, Callao, municipalidades distritales, INDECOPI, Ministerios de Transporte, Interior, Vivienda);
- Potencial falta de continuidad y de criterio técnico en las políticas para el transporte público, en tanto entidades como PROTRANSPORTE carecen de autonomía frente al gobierno municipal de turno, el cual tendería a privilegiar medidas de corto plazo y podría carecer de voluntad política para emprender las reformas;
- Existiría menor sustento para la entrega de subsidios directos a concesionarios del sistema, los mismos que (como se argumentará más adelante) resultarían necesarios para garantizar la prestación de un servicio universal de mayor calidad, con una amplia cobertura geográfica y horaria a costos accesibles para la mayoría de usuarios⁹⁴;
- Dificultades para justificar mayores niveles de intervención estatal sobre la planificación y condiciones de prestación del servicio;
- Ausencia de un enfoque de derechos sociales en relación a los usuarios del servicio, concebidos como *consumidores* bajo un enfoque de libre competencia⁹⁵. La existencia de un enfoque de derechos legitimaría la regulación tarifaria, la elevación de condiciones de prestación y la exigencia a los operadores de garantizar el servicio universal.

A partir de lo reseñado, se pueden apreciar las implicancias prácticas de no contar con una calificación de servicio público para el transporte urbano. Tal calificación, además de adecuarse a la realidad material de la actividad (carácter esencial y exigencias de continuidad, regularidad e igualdad de

⁹³ Los titulares de las autorizaciones sobre las rutas podrían invocar el art. 203 de la LPAG que dispone que los actos administrativos (como la autorización de una ruta) no pueden, por regla general ser revocados por normas legales. Ver el artículo de Jiménez Alemán (2012), quien, analizando la controversia producida por el retiro de rutas que circulaban por la Av Tupac Amaru sometida ante el INDECOPI señala que, en todo caso, la reorganización de las rutas se vería inmunizada por las disposiciones de la Ordenanza 1338 (y posteriormente de la Ordenanza 1599, que la derogó).

⁹⁴ En las principales ciudades europeas, donde el transporte público goza de calificación de servicio público y se presta con adecuados estándares de calidad, las empresas a cargo de prestar el servicio reciben un promedio de subsidios directos del 50% de sus costos. Ha de señalarse que los concesionarios de la Línea 1 del Metro de Lima reciben subsidios del 66% de sus costos, en virtud del carácter de APP cofinanciada de la concesión (**Entrevista Gustavo Guerra García**).

⁹⁵ La primacía de una visión de *libre mercado* en la regulación del transporte público por el ordenamiento peruano se ve reflejada en el hecho de que INDECOPI sea calificada como la entidad competente para atender los reclamos de los usuarios. Respecto al enfoque de derechos en relación a los servicios públicos entre los autores nacionales cabe destacar el trabajo de Alza (2012) y, particularmente, la tesis de Alegre (2010), que desarrolla el concepto de derecho a la movilidad, el cual debería (según señala la autora) satisfacer prioritariamente el servicio de transporte público.

acceso) y haber sido constitucionalmente admitida en la jurisprudencia del TC, resulta esencial para apuntalar jurídicamente los esfuerzos para reorganizar el transporte público que serán analizados en los próximos capítulos, rectificando a la vez algunos aspectos críticos de su implementación.

Antes de finalizar el presente capítulo vale la pena referirse a una constatación paradójica: las ordenanzas sobre transporte público aprobadas por la MML desde el 2011 han omitido sistemáticamente la calificación de servicio público, mientras que las ordenanzas aprobadas anteriormente en relación a dicha actividad empleaban reiteradamente el término (pese a la *despublicación* de la actividad tras la emisión en 1991 del DL 651). Ello no deja de llamar la atención, en tanto que las normas precedentes que habían mantenido al transporte desregulado y liberalizado, distaban de suponer una *publicatio*.

Podría afirmarse que los funcionarios a cargo de elaborar las ordenanzas del SIT bajo la gestión de Villarán tenían un mejor manejo de los conceptos jurídicos en torno al transporte público que sus predecesores y que por tanto *sabían* que *legalmente* la actividad no es un servicio público (en tanto la *publicatio* depende de leyes del ordenamiento nacional). La ausencia de dicha calificación no ha impedido la adopción de normas que suponen someter al transporte a una regulación mucho mayor (que incluye las tarifas) y restringir la libre competencia pasando de un modelo de autorizaciones relativamente liberal a uno de concesiones licitadas.

En cualquier caso la normatividad adoptada para el transporte urbano durante el último quinquenio (que se expondrá al desarrollar los detalles de la implementación del SIT en el **capítulo 4**) supone a efectos prácticos la adopción de la mayoría de los aspectos centrales del régimen de servicio público expuestos en el presente capítulo. Más aún, las deficiencias que han podido apreciarse en el reordenamiento del transporte (que se desarrollan en el **capítulo 5**) derivarían de no haber asumido plenamente los caracteres de dicho régimen. Aplicando el principio de primacía de la realidad, el régimen que se buscaría adoptar para el sistema urbano de transporte colectivo es de servicio público y lo más adecuado sería explicitar esa opción, reformando la LGT para declarar formalmente la *publicatio* del transporte.

CAPÍTULO 3

EXPERIENCIAS DE REORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN URBES LATINOAMERICANAS

La apuesta por crear el sistema integrado de transporte (en adelante, SIT) en Lima no representa una experiencia aislada sino que se enmarca en un contexto en el que, durante años recientes, varias metrópolis latinoamericanas han atravesado procesos de reorganización de sus servicios de transporte público, en los que se han combinado modificaciones en la regulación de la actividad con su articulación con nuevas infraestructuras de transporte masivo. Particularmente, las políticas adoptadas en dos urbes de la región habrían servido de modelo para el SIT limeño: el TranSantiago de Santiago de Chile y el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá. Ambos modelos tienen a su vez como antecedente a la Rede Integrada de Transporte (RIT) diseñada en la ciudad brasileña de Curitiba, durante la década de 1970.

En el presente capítulo se presentarán los sistemas integrados de transporte de Curitiba, Santiago y Bogotá, en tanto antecedentes del SIT limeño. Tras recapitular brevemente las características del modelo adoptado en estas tres urbes latinoamericanas, se desarrollará una exposición de cada caso, que partirá de la exposición de las características generales de cada uno de los sistemas de transporte, para posteriormente referirse su proceso de creación e implementación y, finalmente, realizar un balance de cada una de dichas experiencias. La descripción de los procesos de reorganización del transporte que le habrían servido de precedente, facilitará una mejor comprensión de los alcances de la reforma del transporte en Lima. Asimismo, el análisis de dichas experiencias permite extraer lecciones que contribuirían a un balance crítico del diseño e implementación del SIT.

3.1. Curitiba: la Rede Integrada de Transporte (RIT)

Curitiba es la capital del Estado de Paraná, en el sur de Brasil. Es la séptima ciudad más grande de dicho país, con una población de 1.8 millones de habitantes, que alcanza 3.2 millones incluyendo el área metropolitana. Dicha urbe, durante la década de 1970 desarrolló la primera experiencia exitosa de reorganización integral del transporte público en Latinoamérica, con la implementación de la denominada Rede Integrada de Transporte (en adelante, RIT). Se trata, asimismo, del sistema de Bus Rapid Transit (en adelante, BRT) más antiguo de mundo, habiendo servido de modelo al sistema TransMilenio de Bogotá y a numerosos proyectos en distintas partes del mundo, incluyendo la única línea del Metropolitano en Lima⁹⁶.

⁹⁶ Cabe señalar que habría existido en Lima durante la década de 1960 un antecedente del sistema BRT (entendido como el establecimiento de una línea de buses sobre un corredor vial segregado), en el que los planificadores de la RIT se habrían inspirado. Se trataba del servicio de buses modelo *Ikarus*, que circulaban por las calzadas centrales, y que era operado por la desaparecida Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU) entre 1967 e inicios de la década de 1990. Dicho corredor constituye actualmente el tramo del Metropolitano que circula por la Vía Expresa.

3.1.1. Datos de la RIT

Conforme señalan Lindau et al (2010), en términos generales, la RIT presenta los siguientes componentes:

- Corredores para buses físicamente segregados;
- estaciones con forma de tubo donde se puede hacer el prepago de los boletos y con acceso en plataforma;
- integración física y tarifaria entre los diversos servicios;
- estaciones terminales como puntos de integración del sistema;
- categorías especializadas de servicios de transporte.

El sistema cuenta con 6 líneas y 83 km de corredores exclusivos, en los que se realizan aproximadamente 2.3 millones de viajes diarios, siendo utilizada por aproximadamente 45% de la población de Curitiba⁹⁷ (Ghidini 2009: 194). Su eje principal son 5 corredores exclusivos para el transporte público en los principales ejes viales de la ciudad, los cuales son recorridos por líneas rápidas, denominadas *Expresso Biarticulado*, cuyas estaciones poseen, singularmente, forma de tubo.

A nivel institucional, la planificación, regulación y supervisión del sistema se encuentra a cargo de una entidad público-privada (empresa mixta) denominada Urbanizaçã de Curitiba S.A. (en adelante URBS)⁹⁸ y que, conforme Rojas y Mello (2005) cumple las siguientes funciones⁹⁹:

- **Planificación del sistema:** estableciendo los servicios o Líneas, las rutas y el tamaño de las flotas de vehículos;
- **Planificación de operaciones:** definiendo los itinerarios, los horarios de operaciones y los tipos de buses que han de circular;
- **Fiscalización:** del cumplimiento de horarios, cantidad de pasajeros transportados y calidad del servicio;
- **Control del recaudo:** recibiendo diariamente los ingresos percibidos por las empresas operadoras y remunerando a las mismas en base a la cantidad de km. recorridos (en lugar de que éstas perciban directamente sus ingresos por cada pasajero recogido).

⁹⁷ El hecho de que la proporción de usuarios de transporte público sea menor al de ciudades como Lima (entre 70 y 80%), se explicaría en parte debido a que Curitiba cuenta con la mayor proporción de propiedad automotriz por habitante en Brasil, siendo en 2010 ésta de 400 vehículos por cada mil habitantes (Lindau et al 2010).

⁹⁸ La URBS asumió la función de entidad rectora de la RIT en virtud del Decreto 195/86, emitido en 1986, marco legal que en 2008 fue reemplazado por la Ley estatal 12.597/2008.

⁹⁹ La municipalidad de Curitiba, por su parte, aprueba mediante decretos los planes de expansión y las reformas estructurales de la RIT dentro del ámbito de la ciudad.

Si bien URBS es la titular de la RIT, la operación del sistema se encuentra a cargo de 11 empresas privadas (agrupadas en 3 consorcios), las cuales prestan el servicio en virtud de contratos de concesión adjudicados mediante procesos de licitación. Los operadores del sistema cuentan con una flota de 2160 unidades (1632 dentro de Curitiba y el resto en el área metropolitana)¹⁰⁰ con una antigüedad promedio de 6 años y con modelos estandarizados ((biarticulados, articulados, convencionales, microbuses, especiales). La RIT cuenta con 250 líneas o rutas y 34 terminales¹⁰¹ (21 dentro de Curitiba y 13 en la región metropolitana). A continuación se presenta el resumen operativo del sistema:

La RIT se subdivide en 6 categorías de líneas o servicios: rápidas, directas rápidas, directas, inter-barrios, alimentadoras y circulares del centro (Ghidini 2009: 78) y tres servicios especiales (inter-hospitales, turístico y sistema de transporte de enseñanza especial). Las categorías de servicios del RIT se enumeran a continuación:

- **Líneas rápidas (*Expresso Biarticulado*):** servicio operado por buses de alta capacidad de tres secciones (*biarticulados*), que emplean plataformas reservadas, y que recorre los cinco ejes principales que irradian del centro de la ciudad (Boqueirão, Norte, Sur, Este y Oeste). Todos los buses de dichas líneas tienen color rojo y las estaciones en las que se accede a los mismos (351 en toda la RIT) son plataformas elevadas con forma de tubo, cuyo diseño facilita el acceso de los usuarios y se encuentra adaptado a personas con movilidad reducida. El acceso a las plataformas se realiza previo pago de la tarifa.
- **Líneas directas rápidas (*Ligeirao Azul*):** servicio operados por buses, con las mismas características que el *Expresso*, pero que realizan trayectos más rápidos, en tanto cuentan con un menor número de paradas. Es operado por buses azules articulados (dos secciones). Circula en los ejes estructurales desde el centro hasta la av. Boqueirão y la Línea Verde.
- **Líneas entre barrios (*Interbairros*):** servicio prestado por buses verdes que enlazan entre sí zonas de la periferia de Curitiba. Las líneas 1 y 2 rodean el centro, siendo la segunda de mayor radio. Las líneas 1 y 6 son operadas por una flota de buses convencionales o patrón (con una única sección y capacidad para 80 pasajeros), en tanto que el resto de líneas son operadas por buses articulados.
- **Líneas directas (*Linha Direta*):** servicio también denominado de autobús rápido (*ônibus ligerinho*). Lo presta una flota de buses **convencionales** grises que conectan las estaciones de las Líneas Rápidas y las Líneas Rápidas Directas. Constituyen el enlace más rápido entre dos puntos de la

¹⁰⁰ Asimismo subsiste en Curitiba un servicio paralelo de buses y microbuses no integrados a la RIT (con una flota adicional de 370 buses y microbuses)

¹⁰¹ Respecto a los terminales de integración Ghidini señala que éstas *fueron creadas con el objetivo de reducir el número de líneas que se desplazaban hacia el centro de la ciudad, permitiendo la integración entre los diversos tipos de líneas que componen la RIT, con la integración física en un primer momento y actualmente también de las tarifas* (Ghidini 2009: 78).

ciudad, en tanto cubren largas distancias realizando pocas paradas. Prestan tres clases de servicios: Radiales (*Radiais*), que unen el centro con los barrios periféricos; los que comunican dos puntos de la ciudad (buscar denominación) sin pasar por el centro; y Metropolitanos, que unen ciudades de la Región Metropolitana de Curitiba.

- **Líneas alimentadoras (*Alimentador*):** servicio de buses que une los 28 terminales de integración de la RIT con los barrios de Curitiba y su periferia. Es operado por buses de color naranja, convencionales o articulados.
- **Líneas circulares del centro (*Circular Centro*):** servicio que circula por el área central de Curitiba, permitiendo ir rápidamente de un punto a otro de la zona. Es operado por microbuses blancos sin asientos, a fin de maximizar el uso del espacio.
- **Líneas convencionales (*Convencional*):** servicio operado por microbuses y buses convencionales amarillos que no forman parte de la red integrada y que unen el área central con el resto de Curitiba de forma radial. Operan asimismo dentro de este esquema servicios que unen puntos opuestos de la ciudad, denominados Líneas Convencionales Radiales Integradas (*Convencionais Radiais Integradas*) o Troncales (*Troncais*).
- **Líneas interhospitalarias (*Interhospitais*):** servicio especial prestado por buses con diseño adaptado para personas con movilidad reducida que enlaza los principales hospitales y clínicas de Curitiba.
- **Línea turística (*Linha turismo*):** servicio especial que recorre los principales puntos de interés turístico de Curitiba. Por el pago de una única tarifa se puede abordar los buses 5 veces.
- **Sistema Integrado de Transporte de Enseñanza Especial (SITES):** Atiende a una red de 38 escuelas especiales para alumnos con deficiencias físicas o cognitivas. Moviliza diariamente a 2000 alumnos en 43 líneas. Emplea buses convencionales de color azul.

Fuente: Wikipedia (Rede Integrada de Transporte)

[https://es.wikipedia.org/wiki/Rede Integrada de Transporte](https://es.wikipedia.org/wiki/Rede_Integrada_de_Transporte)

Cabe señalar, por último, que en Curitiba la regulación y planificación del transporte público se realiza coordinadamente con la de los usos del suelo¹⁰² a fin de propender a un crecimiento armónico de la ciudad, consistente con una adecuada oferta de transporte público.

¹⁰² El trazado urbano tiene como ejes los 5 corredores segregados para el transporte público, cuya densidad aumenta conforme a la cercanía del centro de la ciudad

3.1.2 Diseño y proceso de implementación

La iniciativa de crear la RIT tiene como antecedente las políticas de planificación urbana adoptadas en Curitiba a mediados de la década de 1960. Por entonces la población de dicha ciudad se estaba expandiendo rápidamente llegando a sobrepasar los 400 mil habitantes, y se temían los impactos negativos de un crecimiento urbano descontrolado. Ante dicha situación, en 1964 el gobierno municipal encargó la elaboración de un Plan Director de Urbanismo (PDU) para la ciudad, el mismo que fue aprobado en 1966 mediante ley estadual n° 2828/66. La elaboración del PDU estuvo a cargo del Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (en adelante, IPPUC), entidad conformada inicialmente por un equipo de arquitectos de la Universidad Federal de Paraná¹⁰³, dirigido por Jaime Lerner, quien llegaría a ser alcalde de Curitiba durante tres períodos¹⁰⁴. En adelante el IPPUC pasaría a ser la entidad rectora de la planificación urbana en la ciudad.

Entre 1966 y 1970 el IPPUC, trabajó en el diseño de una serie de proyectos que permitirían la implementación del PDU¹⁰⁵. Inicialmente, la RIT no estuvo contemplada en dicho plan (Fundación Transitemos 2013: 45), el cual solamente definía una base conceptual para la futura red vial, que consistiría en ejes estructurales que saldrían del centro de la ciudad, a lo largo de los cuales Curitiba debería expandirse linealmente. En el centro de estos ejes se instalarían corredores segregados para buses¹⁰⁶. En dichos corredores se optó por distribuir el flujo vehicular conforme al modelo denominado “de eje trinario” que consistía en reservar los carriles centrales de las avenidas principales para el transporte público (dejando las calzadas laterales para vehículos particulares), reservando las avenidas paralelas a cada lado al tránsito privado, en una única dirección (**insertar figura**)¹⁰⁷.

La implementación de la RIT tuvo lugar entre 1974 y 1980, período durante el cual se inauguraron los 5 ejes viales descritos por los que únicamente circularían buses de alta capacidad (con espacio para más de 100 pasajeros) denominadas *líneas expresas*. Paralelamente se reorganizó casi la totalidad del transporte público de Curitiba. Primero fue construido el eje Norte - Sur, y en los puntos extremos se ubicaron los terminales donde se integrarían estas líneas con las rutas de buses alimentadores. En 1977 entró en funcionamiento el eje Boqueirão (nombre de una de las principales

¹⁰³ Las universidades públicas en Brasil reciben la denominación de universidades federales, en tanto que Curitiba es la capital del Estado de Paraná.

¹⁰⁴ Jaime Lerner fue alcalde de Curitiba durante tres períodos: de 1971 a 1975, de 1979 a 1983 y de 1989 a 1992. Asimismo fue gobernador del Estado de Paraná de 1995 a 2003.

¹⁰⁵ Una de las primeras medidas adoptadas fue la peatonalización en 1971 de varias avenidas principales del centro de la ciudad, que tenían alta circulación de transeúntes. Se trató de una medida inédita en Latinoamérica que en el marco del PDU, que tuvo un amplio impacto mediático (Ghidini 2009:). La primera experiencia de peatonalización de una vía pública en Lima se dio a inicios de los 80s en el jirón de la Unión.

¹⁰⁶ Como señalan Lindau et al (2010), los “ejes trinarios” se emplearon tanto como criterio de planificación del transporte como de los usos del suelo. Así, en las partes de dichos ejes cercanas al centro de Curitiba se zonifica una mayor densidad de uso, que va disminuyendo a medida que los ejes se alejan del centro. Así se logró orientar el crecimiento de la ciudad en función del transporte público.

¹⁰⁷ Un ejemplo de aplicación del “eje trinario” en Lima sería reservar las calzadas centrales de la av. Arequipa al transporte público, reservando para el tránsito particular, en una única dirección, las avenidas Arenales y Petit Thuars.

avenidas de Curitíba) y en 1979 la línea inter-barrios, que unía zonas de la periferia sin pasar por el centro de la ciudad. En 1980 fue implantado el eje Este - Oeste y se terminó de implementar la Red Integrada de Transporte - RIT, al lograr la integración física, operacional y tarifaria del transporte público de Curitíba¹⁰⁸. De éste modo se permitió que, mediante un solo pasaje, los usuarios pudiesen usar todos los servicios del sistema (Rojas y Mello 2005).

Para configurar la RIT como un sistema integrado de transporte, el municipio de Curitíba reorganizó la actividad, reduciendo de 150 a 11 la cantidad de empresas operadoras. Inicialmente la entidad rectora del sistema fue el propio municipio, pero a partir de 1986 dicha función pasó a manos de la URBS, que pasó a ser formalmente la única concesionaria de la RIT. La operación, no obstante, siguió a cargo de empresas privadas, las cuales eran habilitadas por la URBS mediante autorizaciones de duración indefinida.

En 1996, a través de un convenio entre el municipio de Curitíba y el Estado de Paraná, la URBS asumió el control del transporte de la Región Metropolitana de Curitíba y se constituyó el RIT-Metropolitano (RIT-M), permitiendo ampliar los beneficios del sistema a la población de los municipios vecinos. Actualmente la RIT atiende 13 municipios de la región metropolitana, 8 directamente y 5 indirectamente.

Finalmente, en 2008 se produjo otro cambio significativo en el esquema legal de la RIT, por cuanto en virtud de la Ley estatal 12597/2008, la URBS dejó de tener la condición de concesionaria del sistema, pasando a ser un contrato de concesión que adjudica, previa licitación, el título habilitante para la prestación del servicio por privados. Los contratos de concesión suscritos a partir de dicha fecha incorporan indicadores de calidad del servicio, cuyo cumplimiento supervisa la URBS, y a los que se condiciona la distribución de los ingresos recaudados.

3.1.3 Balance de la RIT

El ejemplo de una reorganización del transporte urbano a través de la planificación pública, mecanismos regulatorios y gastos moderados en infraestructura¹⁰⁹, ha hecho de la RIT de Curitíba un modelo a imitar para la mayoría de las reformas del transporte urbano emprendidas posteriormente en América Latina. Curitíba ha sido asimismo una de las primeras ciudades en el mundo en articular conscientemente la planificación del transporte público con la de los usos del suelo, a través del empleo PDU como instrumento orientador de la RIT.

Los logros alcanzados por la RIT se habrían debido a tres componentes: claridad de metas, compromiso de los actores y estrategias flexibles frente a los cambios rápidos de contexto social,

¹⁰⁸ Ghidini (2009: 78) señala que *la integración del sistema de transporte fue posible mediante la construcción de las terminales de transporte y más adelante de las estaciones de correspondencia (los "tubos"), donde el trasbordo se hace directamente sin nuevo billete.*

¹⁰⁹ Según estimaciones de Pardo (2009) cada km de corredores segregados de la RIT tendría un costo de \$1.1 a 6 millones.

político y económico. (Transitemos 2013: 44). Al respecto Lindau et al (2010) señalan que el éxito del sistema se deriva de una combinación de liderazgo político, innovación, pragmatismo, tecnocracia y continuidad. Si bien hubo tensiones políticas cuando los gobiernos municipales impulsaron las medidas necesarias para implantar la RIT, la solidez de las entidades a cargo de la planificación urbana y la gestión del transporte (IPPUC y URBS, respectivamente) proveyó el apoyo técnico necesario para que los planes se llevaran a cabo más allá de la alternancia de grupos políticos en el gobierno municipal¹¹⁰.

Ghidini (2009) brinda una perspectiva más crítica sobre la RIT, señalando que la articulación de planificación del transporte y de usos del suelo no se hizo en función de la calidad de vida de los residentes, sino de la acumulación de capital inmobiliario en el área urbana; que la eficiencia del transporte colectivo no disminuyó el empleo de vehículos privados ni la contaminación ambiental; y que el sistema no contribuyó a reducir la inequidad social en la ciudad y su área metropolitana¹¹¹. Por su parte Figueroa (2005), si bien tiene una visión más positiva sobre la RIT, señala que el modelo de Curitiba es difícilmente replicable a otras urbes latinoamericanas, en tanto en ésta se planificó el desarrollo del transporte público en vez de tener que procederse a una reconfiguración integral de la actividad. Por otra parte, el modelo de la RIT supone un grado intenso de intervención del municipio en la planificación y gestión del servicio para garantizar su adecuado funcionamiento (sobre todo antes de 2008, cuando el único concesionario era una empresa pública adscrita al propio municipio que tercerizaba su operación a privados), que sería difícil de replicar en entornos con las características jurídicas e institucionales como el peruano, que restringen la intervención estatal en la actividad económica.

En vista de lo señalado, si bien el precedente sentado por la RIT habría inspirado la adopción en tiempos más recientes de sistemas integrados de transporte en otras urbes latinoamericanas, muchos aspectos del mismo no habrían sido necesariamente replicados. En tal sentido, la reorganización del transporte público limeño tendría mayores semejanzas con los procesos emprendidos en Santiago de Chile y Bogotá, que se expondrán a continuación. Pese a ello, no deberían perderse de vista las lecciones positivas de la RIT, en tanto sean asimilables al contexto local, y el carácter pionero de la experiencia de Curitiba en la región.

¹¹⁰ En contraste, en otras ciudades brasileñas en que se ha intentado implantar sistemas BRT *La implementación de la mayoría de corredores segregados en otras ciudades de Brasil se ha llevado a cabo sin un esquema regulatorio firme y coherente, estabilidad política y una planificación a largo plazo del transporte así como de sus del suelo. El resultado han sido sistemas BRT desarticulados, ineficientes y con problemas de hacinamiento, que no pueden satisfacer adecuadamente la demanda* (Hensher 1999, citado por Lindau et al 2010). Pese a ello, Pardo (2009) señala otra experiencia exitosa de implementación de una red de corredores BRT en Sao Paulo, cuya extensión en la actualidad alcanza 130 km (la mayor del mundo para una red BRT) y que se encuentra integrada operacional y tarifariamente con el Metro de Sao Paulo, con una extensión de 78 km.

¹¹¹ Ghidini (2009: 194) señala que la gran mayoría de usuarios regulares del transporte público (quienes lo utilizan por lo menos dos veces al día) serían los trabajadores que perciben remuneraciones con valor de 1 a 3 salarios mínimos, quienes en el ordenamiento laboral brasileño gozan del beneficio social denominado vale-transporte, por el cual los empleadores deben cubrir sus gastos de transporte público adicionalmente a la remuneración (Avellaneda y Dextre 2014: 73).

3.2 Santiago de Chile: de la liberalización al Transantiago

Inspirándose en el precedente sentado por la RIT de Curitiba, la reorganización del transporte público en la capital de Chile, con la adopción del sistema Transantiago entre el 2005 y 2007, ha sido probablemente la experiencia más ambiciosa de reforma del transporte urbano en la región latinoamericana. Se trataría, asimismo, de un ejemplo de replanteamiento de postulados neoliberales que, como en el Perú, negaban la naturaleza de servicio público de la actividad de transporte colectivo, y de una apuesta a favor de mayor intervención y planificación estatal en la misma.

El Transantiago resulta un antecedente de particular importancia para la reforma del transporte que se ha intentado llevar a cabo en Lima, debido a las similitudes en sus antecedentes y diseño, y las lecciones que se pueden extraer de dicha experiencia, en tanto el sistema presentó en un inicio múltiples aspectos críticos. A continuación, se presentarán las características actuales del Transantiago, se expondrá el proceso que llevó a su implementación y, finalmente, se hará un balance de las deficiencias detectadas y de los ajustes que se llevaron a cabo para rectificarlas.

3.2.1 Datos del Transantiago

A la fecha¹¹², el sistema Transantiago cuenta con 372 servicios (rutas) operados por 6.501 buses, que están distribuidos en 7 Unidades de Operación (que abarcan los itinerarios de sectores específicos del área metropolitana de Santiago), cada uno de los cuales ha sido concesionada a una empresa distinta. Entre el 2007 y 2012 el Transantiago operó con 9 paquetes de servicios alimentadores (para vías locales) y 5 troncales (para vías principales), cada uno de los cuales estaba concesionado a una empresa distinta. Los buses que operan en el Transantiago son de tres tipos, según sus dimensiones: clase A (entre 8 y 11 m), clase B (entre 11 y 13 m) y clase C (más de 14 m). Los buses clase B y C poseen equipamiento especial que permite el acceso de personas con movilidad reducida (en silla de ruedas). Dichos buses circulan parcialmente por carriles exclusivos para el transporte público en la vía pública (*pistas sólo bus*), si bien realizan la mayor parte de sus recorridos en tráfico mixto con vehículos privados, pudiendo en determinados ejes viales (*vías exclusivas y ejes ambientales*) asumir el uso exclusivo de las pistas en horas punta.

El Transantiago se encuentra integrado física, operacional y tarifariamente tanto entre los buses que operan en el sistema, como con el Metro de Santiago¹¹³ y 1090 vagones. Ello implica, por una parte, que las rutas del Transantiago están concebidas para propiciar los transbordos en la red de metro, y por otra que se ha diseñado una tarifa integrada para los viajes entre ambos sistemas, existiendo un medio de pago electrónico común (tarjeta *bip*). Entre 2007 y 2012 la articulación del sistema consistió

¹¹² Noviembre de 2015 (fecha de corte de la presente tesis).

¹¹³ El cual cuenta con 5 líneas, 104 km de recorrido y 1090 vagones, siendo la segunda red con mayor extensión de Latinoamérica, después del metro de México DF.

en la existencia de dos tarifas básicas (una troncal y una local) a las que se sumaban tarifas de combinación. Así, se cobraba una tarifa por viajar en rutas alimentadoras y otra por viajar en rutas troncales y en el metro (algo más costosa que la primera), pudiendo realizarse gratuitamente hasta 3 combinaciones dentro del mismo rango tarifario, en un lapso de 2 horas. En caso de hacerse transbordo entre una ruta alimentadora y una troncal o de metro, o viceversa, se cobraría un cargo por transbordo, bastante menor que la tarifa cobrada por usar cualquiera de ambos servicios independientemente. A partir del 2012, con la unificación de rutas alimentadoras y troncales en el Transantiago, las tarifas básicas han pasado a ser las de bus y la de metro.

Las tarifas del Transantiago se encuentran reguladas por el Estado y se fijan en base a las modificaciones en los costos de los insumos de los operadores, según fórmulas de cálculo establecidos en los contratos de concesión. Las empresas concesionarias del Transantiago reciben subsidios, ascendentes a \$ 50 millones mensuales, que cubren aproximadamente el 40% de sus costos.

La entidad rectora del Transantiago forma parte del gobierno central, sin participación del municipio de Santiago, en contraste con la institucionalidad para el transporte público de la mayoría de metrópolis latinoamericanas (que tiende a ser de ámbito municipal). Inicialmente el sistema fue regido por el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago¹¹⁴, cuyo secretario ejecutivo era el Coordinador General de Transporte Público de Santiago. En vista de las deficiencias que presentaba dicho modelo, tales como la falta de suficientes competencias y las dificultades de coordinación entre las múltiples entidades representadas (Figuroa y Orellana 2007), en 2012 se creó una nueva entidad rectora, el Directorio de Transporte Público Metropolitano (en adelante, DTPM), cuyas tareas principales son la planificación, regulación, coordinación y supervisión de las actividades de los operadores del Transantiago, y coordinar sus actividades con las del Metro de Santiago¹¹⁵. Asimismo, la DTPM convoca las licitaciones para las operaciones del Transantiago, y celebra los contratos de concesión con los operadores.

El sistema posee una unidad de recaudo y de administración de ingresos, siendo ambos componentes gestionados por la Administradora Financiera del Transantiago (en adelante, AFI)¹¹⁶, la cual se encarga por una parte de la distribución de medios de pago electrónico, instalación de puntos de pago, recolección de las sumas abonadas. Al mismo tiempo administra el fideicomiso con los ingresos recaudados, los cuales distribuye entre las empresas operadoras conforme a cláusulas establecidas en los contratos de concesión.

¹¹⁴ Integrado por el Ministro de Obras Públicas y Transporte (Presidente), el Ministro de Vivienda (Vicepresidente), el Intendente de la Región Metropolitana, el Subsecretario de Transporte, el Director Nacional de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA), y el Presidente del Directorio del Metro.

¹¹⁵ Cabe destacar que el Metro de Santiago es de titularidad de una empresa estatal, Metro S.A.

¹¹⁶ Dicho servicio estuvo inicialmente concesionado a un consorcio de empresas financieras chilenas, pero a partir de 2014, debido a las deficiencias de gestión, la misma ha sido transferida a la empresa pública del metro de Santiago.

El último componente del Transantiago es el Sistema de Información al Usuario (SIAU), cuyas operaciones se encuentran concesionadas a un conglomerado de empresas y que cumple las siguientes funciones: informar al público sobre el funcionamiento del Transantiago, ofrecer atención a los usuarios del sistema (como consultas y reclamos), entregar información de la ubicación de los buses a los operadores y coordinar la respuesta a contingencias con los organismos competentes.

A nivel de infraestructura, el Transantiago cuenta con los siguientes elementos:

- **Pista solo bus:** Corresponde a ejes viales de carácter compartido entre vehículos particulares y buses en donde una o más de sus pistas de circulación están demarcadas para el uso exclusivo de buses.
- **Vía exclusiva:** Corresponde a ejes viales de carácter compartido entre vehículos particulares y buses en donde se establece un régimen horario para el uso exclusivo de buses, preferentemente en horarios punta.
- **Ejes ambientales:** Corresponde a ejes viales de carácter compartido entre vehículos particulares y buses en donde se establece un régimen horario para el uso exclusivo de buses en casos de preemergencia y/o alerta ambiental causada por la contaminación atmosférica, operando entre 7:30 hrs. y 10:00 hrs. y entre 17:00 y 21:00 hrs.
- **Corredor de buses:** Corresponde a ejes viales para el uso exclusivo de buses en todo horario. Normalmente estos están en el centro de grandes avenidas separados de éstas por bandejes centrales.
- **Paradero:** Lugar en donde se detienen los diferentes recorridos de buses para el descenso y/o abordaje de pasajeros hacia los mismos.
- **Estación de transbordo (E/T):** Lugar en donde se detienen los diferentes recorridos de buses para el descenso y/o abordaje de pasajeros hacia los mismos, pero a diferencia del anterior están formados por un conjunto de paraderos y en ocasiones por estaciones de Metro.
- **Zona Paga:** Las Zonas Pagas son paraderos en los que el pasajero paga su pasaje antes de abordar el bus. Esto permite que los usuarios suban más rápidamente al bus.
- **Estación de Intercambio Modal (EIM):** Edificio que permite el transbordo de pasajeros entre distintos medios de transporte: metro, buses urbanos, buses rurales, taxis, colectivos y autos.
- **Estación de Metro/Metrotrén:** Infraestructura habilitada para el abordaje de pasajeros a trenes del Metro y/o Metrotrén. Normalmente consta con dos accesos y dos andenes separados por la vía de circulación. La mayoría de ellas con acceso para personas con movilidad reducidas. En ocasiones están ligadas a las Estaciones de Intercambio Modal. Excepción a esto son algunas estaciones que poseen andén central para facilitar el desplazamiento de los pasajeros
- **Estación de combinación:** Lugar en donde se produce el intercambio entre dos o más líneas de Metro y/o Metrotrén. Normalmente posee 4 accesos y 2 andenes por cada línea. Por lo general

están adecuadas para un alto flujo de pasajeros en donde los andenes están ubicados de manera de facilitar su control.

Fuente: Wikipedia (Transantiago)

<https://es.wikipedia.org/wiki/Transantiago>

Hoy en día el Transantiago está considerado como una experiencia exitosa de reorganización integral del transporte público, mediante el cual éste habría alcanzado altos indicadores de calidad: cuenta con la flota de buses más moderna de Latinoamérica (con una antigüedad promedio de 5 años); los tiempos de viaje (que incluyen caminata y transbordo) se encuentran entre los más bajos de la región; se ha reducido de 32 a 12% la participación del transporte público en la contaminación atmosférica y a la mitad los accidentes de tránsito provocados por el mismo.

3.2.2 El proceso de reorganización del transporte público en Santiago

Sin embargo, no ha resultado fácil que el servicio de transporte público en Santiago alcance los estándares descritos. Con anterioridad el Transantiago, especialmente durante la década de 1980, después de atravesar una intensa desregulación y privatización, dicha actividad tenía bajos estándares de calidad. La propia implementación del Transantiago, que buscó elevar los niveles de servicio a través de su reorganización y re-regulación, manifestó en un primer momento severas deficiencias que supusieron perjuicios a los usuarios (Figueroa y Orellana 2007, Lazo Corvalán 2008). En respuesta a las mismas las autoridades responsables debieron realizar múltiples ajustes (Muñoz et al 2014).

A continuación se expone sintéticamente el proceso histórico que llevó al transporte urbano de Santiago de una profunda liberalización y desregulación a un régimen re-regulado con atributos de servicio público bajo el Transantiago, cuyo balance podría iluminar los más recientes esfuerzos de reforma del transporte en Lima.

3.2.2.1 Liberalización y desregulación (1979-1990)

De forma similar a Lima en la década de 1990, el transporte público santiaguino experimentó una profunda desregulación a partir de 1979. En dicho año, y en el contexto de las reformas económicas neoliberales emprendidas por el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990), se privatizó la Empresa de Transporte Colectivo Estatal (ETCE)¹¹⁷ y se liberalizó el régimen de autorización de rutas para permitir a más de una empresa operar en las mismas, así como la creación de nuevas rutas mediante procedimientos de aprobación casi automática de las solicitudes por parte del Ministerio de Transportes. En 1983 se suprimieron los controles tarifarios. Finalmente, en 1988 se

¹¹⁷ ETCE operó en Santiago entre 1953 y 1979. Era una empresa estatal similar a ENATRU (aunque con una mayor participación en la oferta de transporte urbano), que además cumplía funciones de regulatorias y de fijación de tarifas para el transporte público, en el que operaban también empresas privadas, que en la práctica eran asociaciones de propietarios que tenían derechos exclusivos sobre rutas determinadas (Figueroa 1990).

eliminó la exigencia de contar con autorización previa para prestar el servicio de transporte público. De este modo podrían crearse o modificarse nuevas rutas sólo en base a la libre iniciativa de los transportistas (Figueroa 1990: 26)

Se puede apreciar que las medidas de desregulación y liberalización adoptadas en Chile durante la década de 1980 inspiraron las adoptadas por el gobierno peruano durante la siguiente década. Las medidas desreguladoras tuvieron impactos fundamentalmente negativos sobre el transporte público de Santiago: si bien éste nunca alcanzó los niveles de informalidad y saturación observados en Lima¹¹⁸, entre 1979 y 1990 la flota de unidades de transporte público aumentó a más del doble, la edad promedio de los vehículos casi se duplicó, las tarifas se incrementaron en casi de 200%¹¹⁹, y aumentaron la contaminación ambiental, la congestión vehicular y los accidentes de tránsito.

3.2.2.2 Primeros intentos de re-regulación: el Nuevo Sistema Licitado de Transporte colectivo (1990-2007)

A inicios de la década de 1990 se hicieron los primeros intentos para reorganizar el transporte urbano, sujetándolo a mayor regulación. De este modo, a partir de 1991 las rutas para el transporte público en Santiago fueron otorgadas en concesión a través de licitaciones convocadas por el Ministerio de Transportes, exigiéndose a las empresas concesionarias el cumplimiento de una serie de condiciones: sujetarse a controles tarifarios (un rango entre una tarifa mínima y máxima permitidas), reducir y renovar sus flotas con vehículos que cumplieren con ciertos estándares técnicos, y fijar frecuencias promedio para los recorridos. Asimismo, entre 1990 y 1992 el Ministerio de Transportes llevó a cabo un programa de chatarreo de unidades de transporte público con más de 18 años de antigüedad, que permitió el retiro de 2600 vehículos (20% de la flota entonces circulante). Se denominó al transporte público reorganizado de Santiago *Nuevo Sistema Licitado de Locomoción Colectiva*, al cual el público designó coloquialmente como el sistema de “micro amarillas” (en tanto se exigió que todos los vehículos fuesen pintados de amarillo). Mediante dicho esquema se mantenía la mayoría de rutas preexistentes, a la vez que se reducía en cierta medida la cantidad de operadores, exigiéndoseles mayores inversiones para sujetarse a una regulación más estricta¹²⁰.

¹¹⁸ El máximo de vehículos de transporte público en Santiago llegó a ser de 13700 en 1990 frente a los 35000 que circulaban en Lima para el 2010, la edad promedio de los vehículos era de 12 años frente a los 20 alcanzados en Lima, los vehículos de menores dimensiones eran microbuses equivalentes a las *coasters* limeñas (sin llegar a introducirse la camioneta rural o *combi*), la tasa de accidentes de tránsito alcanzó los niveles limeños y nunca llegó a introducirse la figura del cobrador en los buses de Santiago.

¹¹⁹ Figueroa (1990: 29) señala que el aumento de las tarifas reales (ajustado a la inflación) habría sido de 147%. También indica que entre 1982 y 1988 el gasto promedio en transporte público de los usuarios en Santiago de Chile pasó de representar el 9 al 22% del salario mínimo vigente (Figueroa 1990: 31).

¹²⁰ Durante la década de 1990 las empresas concesionarias del transporte público en Santiago invirtieron cerca de \$500 millones en renovar sus flotas, para uniformizarlas y adecuarlas a los estándares exigidos por las concesiones. En tanto no se contemplaron subsidios ni infraestructura complementaria (Figueroa 2005: 491).

La licitación de las rutas en Santiago durante la década de 1990 produjo una mejora en los estándares de servicio (renovación y modernización de los buses y microbuses) y una cierta reducción de las tarifas, manteniendo una elevada cobertura geográfica del transporte público. Si bien el esquema de las “micro amarillas” mantuvo inalterada la organización empresarial del transporte en Santiago (que siguió siendo prestado por un gran número de pequeñas y micro empresas) la experiencia de pasar de un esquema de autorizaciones de ruta a otro de concesiones licitadas para la prestación del servicio de transporte público resultó una experiencia innovadora para su tiempo, en tanto se sustituía la competencia por los pasajeros por la competencia por ganar las licitaciones, y se reintroducía, en cierta medida una lógica de servicio público al transporte colectivo. En tal sentido, como señala Figueroa (2005: 492) el modelo de concesiones inspiraría futuros procesos de reorganización del transporte en Latinoamérica, entre ellos el propio Transantiago.

3.2.2.3 Diseño e implementación del Transantiago (2000-2007)

El sistema de rutas concesionadas resultó insuficiente para revertir los problemas del transporte urbano santiaguino: durante la década de 1990 la contaminación atmosférica seguía siendo elevada, la congestión vehicular no se redujo (más bien aumentó por el incremento de los vehículos particulares), el mercado seguía fragmentado entre numerosas compañías que competían intensamente entre sí, y las violaciones a normas de tránsito y accidentes provocados por las mismas siguieron siendo frecuentes (debido a la ausencia de salarios para los choferes).

En respuesta a dicho diagnóstico, en 2000 el gobierno de Chile lanzó el Plan de Transporte Urbano para Santiago (en adelante, PTUS). Dicho plan, conforme señalan Figueroa y Orellana (2007) se proponía revertir las tendencias negativas en el transporte urbano, mediante una política basada en tres pilares: otorgamiento de prioridad al transporte público, promoción del uso racional del automóvil (restringiendo su uso) y desarrollo del transporte no motorizado. Estos objetivos debían lograrse a través de una modernización del sistema de transporte público de la ciudad, que mantuviese o aumentase la proporción de viajes que en ese momento se realizaban por dicho medio, mejorando la calidad del servicio para los usuarios y promoviendo un transporte sostenible desde las perspectivas económica, social y ambiental.

El PTUS originalmente contemplaba 12 programas (Figueroa y Orellana 2007), entre ellos la reorganización del transporte público de Santiago antes del 2010. Dicha propuesta se volvió prioritaria y sirvió de base para el diseño del Transantiago. En marzo de 2002, a fin de iniciar la implementación de dicha iniciativa, se creó el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago.

En marzo de 2003 se anunció oficialmente el proyecto Transantiago¹²¹. Dicho plan requería una vasta reorganización del transporte público, por la que la prestación del servicio pasaría de una miríada de pequeñas empresas a un número reducido de consorcios rigurosamente regulados (en los que los choferes serían incluidos en planilla para gozar de derechos laborales), que operarían paquetes de rutas troncales y alimentadoras, y que deberían renovar sus flotas para introducir buses de mayor capacidad, más modernos y menos contaminantes. Asimismo, en las principales avenidas de Santiago debían instalarse corredores segregados para el transporte público, a fin de agilizar las velocidades de circulación en las rutas troncales. En líneas generales, se puede apreciar que con el Transantiago se introducía con mayor plenitud un régimen de servicio público en la organización y regulación del transporte colectivo de Santiago.

La licitación de los servicios del Transantiago se realizó entre fines de 2004 e inicios de 2005. Se trató de una licitación altamente competitiva en que se permitió la participación tanto de los empresarios de transporte locales como de inversionistas extranjeros. Finalmente, se adjudicaron los 9 servicios troncales y los 5 servicios alimentadores a 10 empresas.

El Transantiago entró en fase de pre-operación en octubre de 2005, cuando empezaron a introducirse los buses de las compañías ganadoras de la licitación. Durante el siguiente año y medio los servicios del Transantiago coexistieron con el transporte público tradicional, cuyas unidades fueron siendo progresivamente retiradas de circulación.

3.2.2.4 Inicio de operaciones y crisis del Transantiago (2007)

El Transantiago inició operaciones el 10 de febrero de 2007, con todo el sistema entrando en funcionamiento simultáneamente. Ello produjo conmoción entre los usuarios al transporte público, por una serie de razones:

- Se había previsto una significativa reducción en la cantidad de buses que circularían (de 8500 a 5000), pero, el día en que empezó a funcionar Transantiago sólo entraron en circulación 1400 buses, lo que condujo a situaciones de caos y hacinamiento generalizado;
- el nuevo sistema exigía a los usuarios realizar transbordos con mucha mayor frecuencia (resultado de la rígida separación entre rutas troncales y alimentadoras bajo el esquema con que se concibió), lo que significó un aumento en los tiempos de caminata y espera de los usuarios;

¹²¹ Con anterioridad a dicha fecha, en agosto de 2002, el comité a cargo de la reorganización del transporte emprendió la licitación del servicio de rutas alimentadoras del Metro de Santiago, denominado Metrobus, que serían adjudicadas a solamente dos empresas. Dicha licitación (que serviría como precedente con el Transantiago) desató un conflicto con el conjunto de los transportistas de Santiago, quienes el 12 de agosto de 2002 realizaron una paralización general del transporte público. El gobierno no cedió frente a las protestas y procesó penalmente a los principales dirigentes del transporte público de Santiago.

- la reorganización de las rutas redujo la cobertura espacial del transporte público, dejando a muchas áreas sin acceso cercano al mismo, así como la horaria (menos recorridos en las noches);
- no se implantaron las unidades de recaudo en los paraderos de buses, lo que forzó a los usuarios a acudir a las estaciones de metro para cargar sus tarjetas;
- producto de lo anterior, y de la articulación prevista entre el transporte público y el metro, hubo un influjo masivo de usuarios de los buses a las líneas del Metro, incrementándose la cantidad de pasajeros transportados de 1 a 2.3 millones por día, lo que generó situaciones de hacinamiento en las primeras semanas y meses de funcionamiento del sistema;
- en tanto se implementó sólo una fracción de los corredores segregados para buses proyectados inicialmente, los incrementos de velocidad del transporte público fueron menores a lo previsto, lo que condujo a que la duración de los viajes (sumando caminata más abordaje de bus más desplazamiento) aumentase en vez de reducirse.

La situación descrita generó un enorme descontento entre los usuarios del transporte público, que se reflejó en un rechazo mayoritario al Transantiago, acciones de protesta y en la caída de la aceptación del primer gobierno de Michelle Bachellet (2006-2010)¹²². Incluso después de la introducción de numerosos ajustes en el sistema, la percepción de los usuarios sobre el mismo siguió siendo poco positiva durante varios años (Muñoz et al 2014).

3.2.2.5 Ajustes al modelo (2007-)

En respuesta a las protestas del público, el gobierno debió emprender numerosas modificaciones en el diseño del Transantiago. De aquellas adoptadas en el corto plazo pueden destacarse las siguientes:

- Expandir la cantidad de buses que circularían de 4600 a poco más de 6000 (incorporando provisionalmente buses del sistema anterior);
- Incorporar nuevos recorridos al sistema;
- Aumentar la cantidad de paraderos;
- Instalar puestos de recarga de la tarjeta electrónica;
- Poner en funcionamiento servicios expresos desde la periferia al centro.

¹²² La gravedad de la situación generó una crisis política de significativas dimensiones, que condujo a la renuncia del ministro de obras públicas y transporte, así como de varios otros integrantes del gabinete.

En relación a los ajustes al sistema, Muñoz et al (2014) destacan que los contratos de concesión del Transantiago fueron renegotiados en 17 ocasiones entre 2007 y 2008. En las primeras renegotiaciones las partes acordaron incrementar la flota e incorporar indicadores de rendimiento (cantidad de asientos ofrecidos por cada concesionario, la cantidad de km recorridos por sus unidades, la puntualidad y la frecuencia y regularidad de recorridos de sus vehículos). La entrega a los concesionarios de los ingresos recaudados se condicionó al nivel de cumplimiento de indicadores mínimos en relación a los estándares indicados (deduciéndose sumas como penalidades en caso de incumplimiento). La incorporación de los indicadores mencionados ha permitido a las autoridades regular más detalladamente el rendimiento de los concesionarios.

Posteriormente, en 2012 se celebraron nuevos contratos de concesión, que implicaron importantes cambios estructurales en el Transantiago. Así, se abandonó la separación rígida entre rutas troncales y alimentadoras, pasando a dividirse el Transantiago en 7 unidades de negocio, cada una de las cuales abarcaría un sector de la ciudad, con itinerarios troncales y alimentadores. Asimismo, se abandonó el esquema de pago por km recorrido y se introdujo como criterio prevalente para la remuneración de los operadores, la cantidad de pasajeros recogidos, de forma que los concesionarios tuviesen mayores incentivos para controlar la evasión del pago de pasajes¹²³. El nuevo marco contractual permite asimismo la reasignación de rutas de las empresas que presenten mayor cantidad de reclamos de usuarios y puntajes más bajos en indicadores de calidad como frecuencia y regularidad a aquellos operadores que presenten los índices más altos de servicio, a fin de incentivar mejoras en el rendimiento del sistema¹²⁴.

En el 2012 se realizaron asimismo ajustes en la institucionalidad del Transantiago, creándose el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) en reemplazo del Comité de Ministros del Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago. Se dotó de mayores atribuciones a esta entidad, asignándose, además de las funciones originales, las de analizar de forma integral el sistema de transporte público capitalino y velar por la adecuada coordinación de los diferentes modos que participan en el transporte público de la ciudad de Santiago.

En relación a la infraestructura del Transantiago, la escasez de corredores segregados para el transporte público en las vías troncales ha ido subsanándose con relativa rapidez. De este modo, el

¹²³ La cual para el 2011 superaba el 20% de los viajes (Muñoz et al 2011).

¹²⁴ En septiembre de 2015 la DTPM anunció por primera vez la reasignación, para enero de 2016, de 6 rutas de las dos empresas operadoras del Transantiago (tres por cada una) con peores indicadores a las dos con mejores indicadores. Si bien las autoridades afirman que con el traspaso de rutas mejoraría el rendimiento del sistema, ciertos especialistas en movilidad urbana han cuestionado que dicha fórmula podría generar incentivos para que las empresas operadoras se retiren de las rutas menos rentables. Ante dicha posibilidad se ha sugerido que se adopte una metodología para la reasignación de rutas por la cual aquellas transferidas se asemejen a las que las empresas tienen en conjunto, es decir, a los servicios promedio.

“Transantiago: reasignación de líneas se hará efectiva en enero”. *La Tercera*. 29/09/2015.

<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/09/680-649321-9-transantiago-reasignacion-de-lineas-se-hara-efectiva-en-enero.shtml>

sistema pasó de contar con 13 a 90 km de corredores segregados entre 2007 y 2010. Asimismo las vías exclusivas (vías en las que al menos un carril se reserva al transporte público) pasaron de 68 a 101 km. Pese a ello en esta campo aún quedaría mucho por hacer en tanto, como notan Muñoz et al (2014), la mayoría de vías troncales de Santiago aún carecen de corredores segregados.

Finalmente, se tuvo que abandonar la idea de que el Transantiago fuese financieramente auto-sostenible, ya que se constató que era imposible lograr, al mismo tiempo, el cumplimiento de las condiciones de inversión exigidas a los concesionarios (renovación de flotas, incorporación de choferes en planilla), garantizar una cobertura adecuada del servicio y mantener tarifas accesibles para la mayoría de usuarios¹²⁵. En un primer momento, se destinaron partidas extraordinarias en el presupuesto nacional anual, a fin de cubrir los déficits del sistema, pero después se debió implantar un esquema de subsidios permanentes que cubren aproximadamente 40% de los costos del Transantiago. Los mismos han prevenido que los déficits ocasionados por la operación del sistema impliquen mayores alzas tarifarias y expresarían claramente la asunción de una lógica de servicio público, en tanto se admite que la rentabilidad de las actividades sometidas a dicho régimen puede resultar incompatible con exigencias como brindar un servicio universal de calidad uniforme.

3.2.3 Balance del Transantiago

Muñoz et al (2014) señalan que habrían existido 4 factores críticos en la implementación del Transantiago:

- La gran escala de la reorganización simultánea de todo el transporte público (modelo *big bang*) fue muy difícil de gestionar;
- Hubo una cobertura excesivamente baja de buses y rutas;
- Falta de control sobre las operaciones iniciales de los concesionarios;
- Énfasis en reducción de costos y reducción de impactos ambientales, pero no en la calidad del servicio.

En relación a las fallas descritas, Muñoz et al (2014) señalan que el diseño del nuevo sistema de transporte se enfocó en minimizar ciertos costos de los operadores (tiempos de viaje y costos operacionales) bajo restricciones financieras muy severas (exigencia de auto-sostenibilidad) y sin asegurar niveles mínimos de servicio a los usuarios. Ello produjo un severo déficit en cuanto a cobertura y frecuencia del servicio. Finalmente, el sistema exigía demasiados transbordos de los usuarios. Ello, combinado con la falta de infraestructura para que los buses circularan a las velocidades previstas en la fase de diseño, la falta de cumplimiento efectivo por los concesionarios de la tasa de

¹²⁵ Los mayores costos generados por el nuevo sistema llevaron a que, entre el 2010 y 2013 las tarifas del servicio se incrementasen en un 50%, debido a los déficits de las empresas operadoras y a los altos niveles de evasión del pago de pasajes.

buses por km establecida contractualmente, y el severo hacinamiento resultante, redundaron en una implementación extremadamente caótica.

En contraste, como señala Lazo Corvalán (2008), el sistema de transporte que existía con anterioridad a Transantiago contaba, a pesar de sus numerosas deficiencias, con importantes elementos de eficiencia social, ya que cubría la mayor parte del territorio de la región metropolitana de Santiago, operaba con una elevada amplitud horaria, prestaba un servicio con un elevado nivel de frecuencia y facilitaba el acceso de la población, que vivía en la periferia, a los distintos lugares de la ciudad en un solo trayecto.

Sin perjuicio de lo señalado, la llegada del Transantiago trajo una serie de cambios positivos en el transporte público. Según Muñoz et al (2014), entre ellos destacarían los siguientes:

- **Formalización de las actividades de transporte público.** El sector en Santiago ha pasado de estar constituido por miles de pequeños operadores a contar con sólo 7 compañías (controlados por 5 grupos empresariales), cuyas actividades son más fáciles de supervisar, regular y coordinar. Asimismo, los choferes pasaron a emplearse bajo contratos de trabajo y entraron en planilla, con lo que mejoraron sus condiciones laborales;
- **Reducción significativa de las externalidades generadas por el transporte público (accidentes de tránsito, contaminación atmosférica).** Los accidentes ocasionados por el transporte público se redujeron a la mitad tras la implementación del Transantiago, debido a la mejora en las condiciones laborales de los choferes (jornadas de trabajo menos largas y desvinculación entre sus ingresos y la cantidad de pasajeros recogidos) y a las mejores condiciones técnicas de los vehículos. Asimismo, se ha reducido la contaminación atmosférica generada por el transporte público debido a la reducción de las distancias recorridas por los buses y la adopción de estándares de emisiones más estrictos;
- **Mayor accesibilidad para personas con movilidad reducida.** La mayoría de buses (80% de la flota) cuentan con equipamientos accesibles para personas con movilidad reducida, mejorando significativamente las posibilidades de desplazamiento de dicho colectivo;
- **Incremento de la población con acceso al metro.** Se ha duplicado la cantidad de pasajeros transportados por el metro de Santiago, manteniéndose un buen nivel de servicios (gracias a numerosos ajustes realizados en la operación de sus líneas tras el inicio del Transantiago), lo que ha aumentado la eficiencia y beneficio social de dicha infraestructura;

- **Mejora en formas de convivencia.** Los estudiantes escolares y universitarios ya no son discriminados por los choferes (quienes solían evitar recogerlos para que no pudiesen acceder pagando menos pasaje), y han desaparecido los asaltos a buses (en tanto los choferes ya no perciben pagos en efectivo);
- **Introducción de subsidios para el transporte público.** El hecho de que las operaciones de los concesionarios del Transantiago sean parcialmente financiadas por el Estado puede considerarse positivo en tanto dichos fondos sirvan para la mejora del servicio más allá de lo que los usuarios puedan financiar abonando las tarifas.

Dichas mejoras, ciertamente, no habrían justificado cambios menos benéficos como la reducción de la cobertura y el incremento de los costos a los usuarios. En tal sentido, las fallas en la implementación inicial del Transantiago resultaron tan evidentes (y magnificadas por el hecho de que todo el sistema empezase a funcionar simultáneamente) que tuvieron, paradójicamente, un impacto positivo: evidenciaron las deficiencias del modelo y coadyuvaron una intensa movilización de los usuarios, que condujo rápidamente a una serie de ajustes que optimizaron los aspectos beneficiosos y mitigaron los efectos negativos del nuevo modelo. A dichos cambios habría contribuido la receptividad frente a las críticas de las autoridades del gobierno chileno y a que existió cierta flexibilidad en el diseño de los contratos de concesión, que permitió hacer ajustes a los mismos en el curso del tiempo (Muñoz et al 2014).

La experiencia del Transantiago resulta importante para la mayoría de ciudades de países en vías de desarrollo que, como Lima, aún tienen un transporte público atomizado y con servicios de baja calidad como norma. Ello, sobre todo, porque pueden extraerse lecciones experiencia que prevendrían que procesos de reforma similares generen una serie de perjuicios a los usuarios. Por ejemplo, Santiago asumió un riesgo muy alto de implementación al modificar todas las rutas y reducir la flota de vehículos de golpe (según un modelo de “big bang”), lo que ha evidenciado que una reorganización inmediata de todo el transporte público a escala metropolitana no resulta recomendable.

Para evitar contratiempos como los apreciados en Santiago, Muñoz et al (2014) recomiendan que el primer paso en un proceso de reorganización del transporte público debería consistir en la adopción de un sistema de medios de pago electrónico y, contando con el mismo, iniciar un proceso de integración tarifaria entre los operadores (intentando de ser posible que también lo adopten las empresas que van a salir) e ir modificando progresivamente los componentes del servicio de transporte, en base a información sobre la demanda y necesidades de los usuarios, introduciendo progresivamente corredores BRT en las vías troncales con mayor demanda. Si bien dicha opción incrementaría los costos iniciales de reorganizar el transporte, en tanto demanda la modernización inmediata del sistema de recaudo, permitiría una mejor gestión de los riesgos ocasionados por la modificación del servicio,

minimizaría el costo global de la reforma y, sobre todo, prevendría el potencial malestar de los usuarios ante los cambios.

Lamentablemente, como se apreciará al analizar la experiencia del SIT limeño, si bien se ha optado por una implementación gradual de los componentes del sistema, se estarían replicando muchas de las deficiencias que el Transantiago presentaba en un principio, que conducirían a encarecer el transporte público y restringir su accesibilidad.

3.3 Bogotá: del Transmilenio al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)

Otro ejemplo reciente de reorganización integral del transporte público en la región latinoamericana ha sido el de Bogotá donde, como en Santiago se ha articulado el reordenamiento del servicio de buses con la infraestructura preexistente de transporte masivo.

Dicha infraestructura, en el caso de Bogotá, consistía en la red Transmilenio, compuesta de corredores segregados BRT para buses de alta capacidad, con una entidad gestora y regulación distintas a los del resto del transporte público tradicional, inspiradas en el modelo de la RIT de Curitiba. Tanto el éxito como las limitaciones del Transmilenio han conducido al municipio de Bogotá a emprender el reordenamiento de la totalidad del transporte público, integrándolo con la red de BRT para crear el Sistema Integrado de Transporte Público (en adelante, SITP), que cuenta con unas regulaciones e institución rectora comunes.

Como en los casos anteriormente reseñados, puede apreciarse que a través de dicho reordenamiento se ha configurado un régimen de servicio público para el transporte urbano de Bogotá. Ello queda plasmado en aspectos tales como que el título habilitante para desarrollar la actividad pasa de ser la autorización al contrato de concesión, la creación de una entidad reguladora especializada y la adopción de ciertos subsidios. Cabe precisar, no obstante, que a diferencia del caso chileno (y peruano), en Colombia no se produjo con anterioridad un proceso previo de liberalización y desregulación del transporte urbano y se mantuvo siempre la regulación tarifaria por parte del municipio.¹²⁶ Por otra parte, a diferencia del Transantiago, la implementación del SITP ha sido gradual y llevada a cabo por el gobierno municipal.

La presente exposición sobre el SITP bogotano se desarrollará haciendo referencia, en primer término a la implementación del sistema BRT Transmilenio, que se inició previamente al reordenamiento del conjunto del transporte público, exponiéndose sus principales características, aspectos positivos y limitaciones. Más adelante se hará referencia al SITP, exponiéndose primero información general sobre el sistema y después su proceso de implementación. Finalmente se hará un balance general del proceso de reorganización del transporte público bogotano.

¹²⁶ No obstante, cabe señalar que en 1991 se produjo la liquidación de la Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU), de propiedad municipal.

3.4.1 El Transmilenio

Hacia fines de la década de 1990, Bogotá exhibía un transporte público de baja calidad, desorganizado y deficiente. La actividad era prestada por 66 compañías (que generalmente no eran propietarias de sus buses) y operaba una flota sobredimensionada de buses y microbuses viejos y de bajos estándares técnicos¹²⁷ y altos en emisiones contaminantes, cuyos conductores (sin vinculación laboral con las empresas de transporte) cometían infracciones frecuentes a las normas de tránsito y contribuían a una alta congestión vehicular. Esta última situación llevó a que se acuñase en relación al transporte público bogotano la expresión *la guerra del centavo*¹²⁸, que simbolizaría el caos de la actividad en dicha ciudad, en Lima y en muchas otras urbes latinoamericanas.

Durante la gestión municipal de Enrique Peñalosa (1998-2001), las autoridades bogotanas optaron por hacer frente a la problemática del transporte público a través de inversiones en infraestructura de transporte masivo¹²⁹. Debido a los elevados costos que implicaba la construcción de una red de metro, se optó por la adopción de un modelo de corredores segregados de bus (BRT) inspirado en la RIT de Curitiba. Con base en dichos lineamientos, se introdujo el sistema Transmilenio, cuya primera línea fue inaugurada en el 2000.

Dicho sistema ha tenido una rápida expansión e impactos significativos sobre la movilidad de los usuarios del transporte público y la calidad de diversos entornos urbanos de Bogotá. El TransMilenio ha sido considerado como el sistema de corredores segregados de buses (BRT) más completo del mundo (Pardo 2009)¹³⁰. A continuación se exponen sus principales características.

3.3.1.1 Datos del Transmilenio

- El Transmilenio posee 12 líneas troncales (corredores segregados para buses) con una extensión de 112 km. En dichas líneas circulan cerca de 2000 buses de alta capacidad, articulados (con capacidad para 160 pasajeros) y biarticulados (250 pasajeros). El sistema es utilizado por 4 millones de usuarios al día;
- Las vías troncales del Transmilenio se complementan con 663 km. de rutas alimentadoras, distribuidas en 110 líneas, y operadas (a marzo de 2015) por 847 buses patrón (con capacidad para 80 pasajeros), que circulan en tráfico mixto (compartiendo

¹²⁷ Según el estudio técnico y financiero del SITP (Transmilenio-TM 2009) en 2009 el transporte colectivo de Bogotá estaba constituido por 18.062 buses que operaban en 508 rutas. El 40,37% de esta flota eran buses, el 29,87% busetas y el 29,76% son microbuses (equivalentes a las *coasters* limeñas). Se estimaba que la velocidad promedio de esta flota era de 21 km/h.

¹²⁸ La frase surgió como título del documental *La guerra del centavo* (1985) del cineasta colombiano Giro Durán, que describía el caos del transporte público bogotano en la década de 1980 y la feroz competencia entre los transportistas por recoger la máxima cantidad de pasajeros (en tanto su ingreso dependía de la venta de pasajes al no percibir un salario).

¹²⁹ Con base en el Plan Maestro de Transporte Urbano para Bogotá, elaborado en 1996 con base a un estudio encargado a la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA).

¹³⁰ Cabe agregar que, además de sus efectos positivos sobre la movilidad urbana, se ha señalado que el Transmilenio ha contribuido a la revaloración de los espacios públicos en torno a sus estaciones y a la expansión del uso de la bicicleta en Bogotá (Pardo 2009).

la vía con vehículos particulares). Las rutas alimentadoras movilizan de forma gratuita a los usuarios de distintos puntos de la ciudad a las estaciones del Transmilenio ubicadas en los corredores segregados;

- El Transmilenio cuenta con tres fases, determinadas en base a las fechas en que se concluyeron las obras de cada serie de líneas troncales: la fase I se concluyó en 2002, la fase II en 2006 y la fase III en 2012;
- La organización del Transmilenio ha sido estructurada en 4 componentes¹³¹:
 1. **Centro de control:** la administración, planificación y organización del Transmilenio, que se encuentran a cargo de Transmilenio S.A., una empresa municipal;
 2. **Operadores:** empresas de transporte a cargo de operar (cada una de forma exclusiva) las líneas del Transmilenio. Distribuidos entre 10 consorcios para líneas troncales y 13 para líneas alimentadoras;
 3. **Unidad de recaudo:** encargada de instalar los puntos en que se realiza (mediante tarjeta electrónica) el pago electrónico de las tarifas y de recaudar los ingresos, para su posterior entrega a la unidad a cargo de administrar los ingresos del sistema. Se encuentra a cargo de dos empresas, Angelcom S.A. para 7 de las 12 líneas troncales y Recaudo Bogotá para el resto de líneas y el SITP;
 4. **Administradora de ingresos/fideicomiso:** Distribuye periódicamente los ingresos acumulados por la unidad de recaudo entre los componentes del sistema¹³². Al igual que el centro de control, se encuentra a cargo de Transmilenio S.A.
- La construcción y mantenimiento de la infraestructura del Transmilenio es llevada a cabo por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá¹³³. Las obras se financian con un porcentaje del impuesto a los combustibles, aportes del municipio de Bogotá y del gobierno nacional;

¹³¹ Esquema que, como se apreciará más adelante, ha sido replicado en Lima con el diseño orgánico del Metropolitano y del SITP.

¹³² 80% se asignan a los consorcios operadores (distribuyéndose en base a la cantidad de km recorridos), 15% a las empresas de recaudo y 5% al Distrito de Bogotá (que debe destinar el íntegro de dichos ingresos al mantenimiento y ampliación de la infraestructura).

¹³³ Entidad del gobierno municipal de Bogotá, creada en 1972, con autonomía patrimonial y administrativa, encargada de la ejecución y mantenimiento de obras de infraestructura vial, infraestructura de transporte público (troncales del Transmilenio), mobiliario urbano y espacio público (parques, plazas, centros culturales y comunales).

- Las tarifas del Transmilenio se encuentran reguladas, siendo fijadas mediante decreto distrital, emitido por el alcalde de Bogotá y refrendado por el secretario de movilidad de Bogotá;
- El pago de las tarifas se realiza mediante tarjeta electrónica, en máquinas de recaudo ubicadas a la entrada de las estaciones;
- El sistema se ha basado en la auto-sostenibilidad financiera, no contemplando subsidios a los operadores, si bien con la instauración del SITP se han creado ciertas subvenciones.

3.3.1.2 Límites del Transmilenio

La implementación del Transmilenio ha sido considerada como una política pública exitosa, enmarcada dentro de dentro de procesos más amplios de mejoramiento de los entornos urbanos de Bogotá emprendidos por el municipio desde la década de 1990. Así, conforme señalan Bonells y Durán (2012: 110-111) *los beneficios de implementación del sistema de transporte masivo han sido notables en aspectos como reducción de tiempos de viaje, desarrollo urbano y disminución de la inseguridad alrededor de los corredores viales, valoración de predios, reducción de emisiones contaminantes, aumento de la movilidad en algunos corredores viales, mejoramiento en la imagen de la ciudad y reducción costos del transporte para algunos usuarios residentes en zonas alejadas*. Dichos resultados positivos habrían hecho del Transmilenio un modelo a imitar, contribuyendo a popularizar la construcción de líneas de BRT como alternativa de menor costo al metro en urbes Latinoamérica y de otras regiones del mundo (Pardo 2009).

Pese a lo señalado, el funcionamiento del Transmilenio no ha estado exento de críticas. Entre ellas destaca la referente al hacinamiento que suelen experimentar los usuarios, atribuible a una cantidad insuficiente de buses operando en proporción a la elevada demanda del sistema. Dicho hacinamiento ha redundado en prolongados de tiempos de espera para abordar los buses (hasta una hora) para los usuarios en determinadas estaciones. Dichas deficiencias, sumadas a la progresiva elevación de las tarifas, ha ocasionado protestas de los usuarios¹³⁴. Después de 15 años de operaciones podría afirmarse que Transmilenio habría sido víctima de su propio éxito.

Por otra parte, pese a la expansión de la red de corredores segregados, para el 2011 el TransMilenio aún cubría menos de 30% de la demanda de transporte público de Bogotá¹³⁵, siendo el resto de la misma cubierta por el servicio tradicional, con una regulación más permisiva, estructura empresarial atomizada y bajos niveles de servicio, en que se seguía practicando la *guerra del centavo*.

¹³⁴ Se ha llegado incluso a afirmar que el Transmilenio habría colapsado como servicio, debido a los excesivos niveles de hacinamiento que han alcanzado sus vehículos y estaciones, a los que habría contribuido el retraso en la construcción de vías troncales.

“¿Por qué colapsó TransMilenio?” *Revista Semana*. 08/03/2014.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/transmilenio-colapso/379695-3>

¹³⁵ Según datos de la Secretaría de Movilidad de Bogotá (Aspilla y Rey 2012: 31)

Respecto a la coexistencia de las dos formas de transporte público (una *moderna* frente a otra *tradicional*) Mello y Rojas (2005) señalan críticamente la descoordinación institucional que existía entre Transmilenio S.A. y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (rebautizada en 2006 como Secretaría de Movilidad), entidad encargada de la regulación del transporte colectivo convencional. Pese a formar parte del mismo municipio, ambas entidades tenían actuaciones contradictorias, no coordinaban adecuadamente acciones para integrar el transporte público, duplicaban esfuerzos y, en ocasiones, incurrían en conflictos de competencias. Por otra parte, si bien los costos de construcción del Transmilenio resultan menores a los de una red de metro¹³⁶, resultan suficientemente elevados para que, según estimaciones de la propia entidad responsable (Transmilenio 2003, citado por Mello y Rojas 2005), la construcción de la red prevista de 388 km no podrá ser concluida (a un ritmo constante de inversiones) hasta el 2031. El tiempo y costo económico de construir dicha infraestructura resultarían mucho mayores que los exigidos por una reorganización de los servicios existentes de transporte público, que podrían a su vez articularse con el Transmilenio.

3.3.2 El Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)

Para enfrentar la situación descrita, a partir de 2008 la Municipalidad de Bogotá emprendió una profunda reorganización del servicio de buses, orientada a la creación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), por el cual se reorganizaría por completo el transporte público tradicional y se lo integraría con la red del Transmilenio. Con el SITP se plantea una ruptura total con las prácticas del transporte colectivo y su total fusión con el Sistema Masivo del Transmilenio (Vega 2015: 74). A continuación se exponen las principales características que asumirá el SITP.

3.3.2.1. Datos del SITP

- El SITP implica la integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria entre el transporte público convencional y el Transmilenio;
- Se implanta un medio de pago electrónico común para el Transmilenio y el conjunto de buses (tarjeta *tu llave*), en tanto que la integración tarifaria del sistema opera de la siguiente forma: cada vez que el usuario abona un pasaje cuenta con 75 minutos para abordar cualquier unidad del SITP hasta cuatro veces sin pagar un cargo adicional si es hora valle, o pagando sólo 1/5 de la tarifa por cada transbordo si es hora punta¹³⁷;
- En virtud del decreto distrital 486/2006, la gestión del SITP se encuentra a cargo de Transmilenio S.A., que ha asumido parte de las funciones de la Secretaría de

¹³⁶ Entre \$5.3 y \$13.3 por km de recorrido (Pardo 2009), entre 10 y 25 veces el costo por km de una línea de metro.

¹³⁷ Las horas punta (denominadas hora pico en el SITP) tienen lugar entre las 6:00 y 8:30 am, las 9:30 am y las 3:30 pm y las 4:30 pm y las 7:30 pm.

Movilidad. Al igual que el Transmilenio, el SITP tiene como componentes una entidad de control (Transmilenio S.A.), la unidad de recaudo, las empresas operadoras de transporte y la administración de los ingresos recaudados.

- Se ha previsto que al finalizar su implementación el SITP contará con 10 operadores troncales (incluyendo las Fases I, II y III de TransMilenio), 9 zonales y 9 de alimentación. El servicio de transporte público convencional será reordenando en 13 zonas geográficas, más una neutra (centro de Bogotá¹³⁸). Cada zona geográfica consiste en un paquete de rutas (4 troncales y 9 subsidiarias o alimentadoras) que se originan en una misma área de la ciudad;
- Las zonas geográficas, así como el resto de servicios del sistema, serán adjudicadas, previa licitación, a una sola empresa mediante contratos de concesión con una duración de 24 años¹³⁹;
- Las empresas de transporte que resulten seleccionadas como concesionarias del SITP deberán contar entre sus accionistas con un mínimo de propietarios de vehículos del antiguo sistema. Asimismo, deberán comprar a aquellos transportistas que no ganen las licitaciones la totalidad de sus vehículos, a fin de incorporarlos en sus flotas o de chatarrarlas (de tener una antigüedad excesiva o carecer de condiciones técnicas adecuadas). Todos los vehículos deberán ser de propiedad de las empresas operadoras, tener una antigüedad no mayor a 12 años, haber sido originalmente diseñados para prestar servicios de transporte público y funcionar con estándar de emisiones Euro III o Euro IV. Asimismo, todos los trabajadores del sistema deberán ser incorporados en planilla y trabajar jornadas no mayores a 8 horas;
- Las empresas operadoras no obtendrán sus ingresos por cada pasajero recogido, sino que serán remuneradas (al distribuirse los ingresos de la unidad de recaudo) en base a la cantidad de km recorridos (a fin de desincentivar las malas prácticas de conducción propiciadas por la competencia por los pasajeros), así como conforme al grado de cumplimiento de determinados indicadores de nivel de servicio como (puntualidad y frecuencia);
- El SITP contempla algunos subsidios¹⁴⁰, pero éstos se han focalizado hacia sectores específicos de usuarios: afiliados al SISBEN (sistema público de salud), quienes se

¹³⁸ La declaración del centro de Bogotá como zona neutra implicó que no se licitaran las rutas de transporte público que circulan por el mismo, permitiéndose a todos los concesionarios del resto de zonas geográficas recorrerla, en tanto dicha área concentra la mayor proporción de destinos de transporte público.

¹³⁹ La excepción será la zona neutra del centro de Bogotá, en la que, por confluir la mayoría de rutas de transporte público, no se adjudicarán paquetes de rutas en exclusividad.

presume que son personas de bajos ingresos, a fin de que éstos paguen solamente la mitad de la tarifa regular; y personas con discapacidad, a quienes se les abona mensualmente en sus tarjetas de usuarios una suma que permite realizar gratuitamente 15 viajes al mes.;

- En el SITP operarán 650 rutas (251 troncales y alimentadoras del Transmilenio y el resto de transporte público convencional), con una flota de 12333 unidades. El sistema contará con 6737 paraderos;
- Se han establecido 5 tipos de servicios para el SITP (Aspilla y Rey 2012: 30-31), los cuales se dividen en dos componentes: el troncal, que opera con los servicios del Transmilenio, y el zonal, formado a partir del Reordenamiento de rutas del transporte convencional:

Componente troncal (Transmilenio)

1. **Rutas troncales:** concebidas como eje estructurante del sistema, conformadas por las líneas o corredores segregados del Transmilenio. El servicio es prestado por buses de color rojo y alta capacidad (articulados de 160 pasajeros y biarticulados de 250 pasajeros **(posible redundancia)**);
2. **Rutas alimentadoras:** sirven de alimentadoras de las troncales del Transmilenio, transportando gratuitamente a los usuarios desde distintos puntos de la ciudad a las estaciones de dicho sistema BRT. El servicio es prestado por buses patrón (80 pasajeros) de color verde **(posible redundancia)**);

Componente zonal

3. **Rutas urbanas:** formadas a partir de la reestructuración de las rutas principales del transporte público convencional. Funcionan en corredores de demandas intermedias, transportando y distribuyendo la demanda de viajes hacia las rutas troncales del Transmilenio. El servicio se presta en buses patrón (80 pasajeros), buses (50 pasajeros), busetas (40 pasajeros) y microbuses de color azul¹⁴¹, que realizan su recorrido en tráfico mixto;
4. **Rutas complementarias:** su función es desplazar a los usuarios desde y hacia zonas aledañas a las estaciones aledañas estaciones del Transmilenio. A

¹⁴⁰ La entrega de subsidios directos se encuentra restringida en el ordenamiento colombiano, en tanto que el art. 355 de la Constitución colombiana dispone que *"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado"*.

¹⁴¹ Cabe destacar que el color azul adoptado para los buses patrón del SIT limeño habría sido tomado de los buses que operan en las rutas urbanas del SITP.

diferencia de las rutas alimentadoras, se detienen en cada paradero de la ruta (en tanto lo solicite el usuario), cobran por el recorrido y no dejan a los pasajeros en las propias estaciones del sistema BRT sino en los paraderos más cercanos. El servicio es prestado generalmente en buses patrón (80 pasajeros) de color naranja, que circulan en tráfico mixto;

5. **Rutas especiales:** atienden áreas de difícil acceso o de muy baja demanda. el servicio se presta mediante buses especiales o microbuses de color rojos oscuro (vinotinto), que circulan en tráfico mixto.

Fuente: Wikipedia (Sistema Integrado de Transporte de Bogotá)

https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_Integrado_de_Transporte_de_Bogot%C3%A1

3.3.2.2. Proceso de implementación del SITP

A diferencia del Transantiago, la implementación del SITP en Bogotá ha sido gradual y ha enfrentado una serie de retrasos y contratiempos. Entre éstos se han contado la resistencia inicial de los transportistas, la cancelación de la primera licitación de la unidad de recaudo, dilaciones posteriores en la integración tarifaria con el Transmilenio, un escándalo de corrupción (que llevó a la destitución del alcalde de Bogotá), y dificultades financieras de algunos de los operadores.

En 2009 la alcaldía de Bogotá emitió el Decreto Distrital 309/2009, que regula el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá –SITP, que brindó el marco legal general para el reordenamiento del transporte público bogotano¹⁴². Conforme al art. 19 de dicho Decreto, la implementación del SITP se realizaría en cuatro fases sucesivas:

- **Fase 1.** Preparación para la implementación del SITP, terminando con los procesos de selección de los operadores zonales y del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al usuario (en adelante, SIRCI);
- **Fase 2.** Implantación gradual de la operación haciendo la integración operacional, física, virtual, tarifaria y de medios de pago;
- **Fase 3.** Operación integrada del SITP y operación del 100 % de las rutas y servicios del transporte público masivo de la ciudad;
- **Fase 4.** Integración con los otros modos de transporte futuro de la ciudad como el férreo, cables aéreos y nuevas troncales de TM.

En octubre del 2009 se anunció el inicio de la licitación de las 13 zonas en que se dividiría el transporte público de la ciudad, así como del SIRCI.

¹⁴² La creación del SITP se inscribiría, de forma más general, dentro del Plan Maestro de Movilidad, aprobado en 2006 por Decreto 319/2006.

En marzo de 2010, a raíz de paralizaciones convocadas por las empresas de transporte bogotanas, el municipio tuvo que negociar la inclusión obligatoria de las mismas en los procesos de licitación, así como crear un programa de chatarreo para los vehículos que no pudiesen operar en el sistema (que debería ser financiado por los concesionarios). Bajo dicho esquema, en noviembre de 2010 se licitaron las 13 zonas geográficas del SITP, adjudicándose 12 y dejándose una desierta, la cual fue licitada y adjudicada en diciembre del mismo año.

En abril de 2011 surgió un nuevo impasse cuando, al detectarse irregularidades en el proceso¹⁴³, se revocó judicialmente la licitación para el SIRCI, que debía llevarse a cabo en mayo de dicho año, postergándose la adjudicación hasta junio de 2011. Ello coincidió con un grave escándalo de corrupción que condujo a la destitución y arresto del entonces alcalde Samuel Moreno¹⁴⁴.

El inicio de operaciones de las primeras rutas del SITP, previsto para diciembre de 2011, debió ser postergado, debido a retrasos en la conclusión de obras de la Fase III del Transmilenio, que tenían al mismo concesionario para la unidad de recaudo¹⁴⁵. Las primeras dos rutas urbanas del sistema no iniciaron operaciones hasta septiembre de 2012, en tanto que las primeras rutas complementarias y especiales empezaron a operar en noviembre y diciembre de dicho año, respectivamente.

Ya iniciada la implementación del SITP surgieron nuevos impasses con el sistema de recaudo electrónico, en tanto no pudo realizarse la integración tarifaria con todas las líneas del Transmilenio. Así, en un primer momento, pese a contarse con el sistema de recaudo electrónico, no pudo realizarse la integración tarifaria del SITP con todas las líneas del Transmilenio, a raíz de lo cual los usuarios debían pagar más por los transbordos. Dicho problema surgió a raíz de que se concesionaron a operadores distintos las unidades de recaudo para la mayoría de líneas del Transmilenio (fases I y II), por un lado, y por el otro las rutas del componente zonal SITP y las dos líneas más recientemente concluidas del Transmilenio (fase III). La integración tarifaria del SITP recién tuvo lugar desde el 28 de noviembre de 2013, con más de un año de retraso, cuando se instalaron en todo el Transmilenio aparatos lectores de las tarjetas del SITP.

La implementación del SITP ha seguido adelante durante el 2014 y 2015, con retrasos respecto al cronograma (se había previsto completar la Fase 3 para abril de 2014). Asimismo, han surgido

¹⁴³ El juez que dispuso la revocación sostuvo en su resolución que el proceso de licitación no había contado con escrutinio suficiente por parte del organismo de control de la administración pública (contraloría general) y que faltaba definir una serie de aspectos clave en las cláusulas del contrato de concesión.

¹⁴⁴ Escándalo conocido como el “Carrusel de la contratación”, en que se probó la adjudicación irregular de varias obras públicas por el municipio de Bogotá, destacando entre éstas la ampliación del Transmilenio (Fase III). Como resultado del mismo se produjo la suspensión de importantes proyectos de infraestructura, incluyendo la construcción de la primera línea del Metro de Bogotá. En agosto de 2015, el ex alcalde Samuel Moreno, principal implicado en los hechos de corrupción, fue inhabilitado por 18 años para ejercer cargos públicos.

¹⁴⁵ De las cuales forman parte las Líneas 11 y 12 del sistema, que son las de construcción más reciente.

algunos problemas financieros¹⁴⁶, que han llevado a la quiebra de dos de sus operadores. Pese a ello, la implementación del SITP se encuentra actualmente muy avanzada, encontrándose, según la información más actualizada provista por el municipio (al 31 de agosto de 2015), completada en un 83%¹⁴⁷, y probablemente concluya en el 2016, en tanto que el inicio de la Fase 4 está sujeto a la eventual construcción de la primera línea del metro de Bogotá¹⁴⁸.

3.3.3 Balance del SITP

Según señalan los promotores SITP, dicho sistema ha sido adoptado ante la necesidad de dotar a Bogotá con un sistema integrado de transporte con estándares de excelencia, articulando los mejores elementos que tienen los servicios que hasta el momento han funcionado en la capital colombiana, buscando, a través del mismo, obtener beneficios para la ciudad y sus usuarios, como mejorar la seguridad, la cobertura, los costos, la accesibilidad de los usuarios y, según la Alcaldía, la conectividad y obtener un beneficio social. (Rodríguez y Sánchez 2015: 109). En tal sentido, Bonells y Durán (2012) señalan que la puesta en marcha del SITP podría suponer para Bogotá un gran avance socioeconómico que implicaría mejoras en la calidad de vida de sus habitantes en cuanto a aspectos como tiempos de recorrido en el transporte colectivo, calidad de equipamiento de vehículos y estaciones, condiciones ambiental y seguridad vial, entre otros beneficios (Bonells y Durán 2012: 118-119).

De forma concreta, podría afirmarse que la implementación del SITP aportaría los siguientes beneficios sociales Rodríguez y Sánchez (2015: 131):

- Eliminación de la llamada *guerra del centavo*;
- Mejor trato a los usuarios;

¹⁴⁶ Los cuales han sido atribuidos en parte a una rebaja de tarifas para el SITP, dispuesta en 2012 por el municipio de Bogotá, que habría ocasionado a los operadores un déficit anual de aprox. \$15 millones, que no se vio compensada con la entrega de subsidios.

“Pasajes de Transmilenio generan hueco de \$46 mil millones”. *El Espectador*. 14/08/2013.

<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/pasajes-de-transmilenio-generan-hueco-de-46-mil-millone-articulo-440030>

¹⁴⁷ Según la última actualización disponible en el portal digital del SITP.

http://www.sitp.gov.co/publicaciones/infografia:_asi_vamos_en_el_sitp_pub

¹⁴⁸ La construcción de un Metro en Bogotá se ha debatido en varias ocasiones desde la década de 1950. Dicho proyecto fue nuevamente impulsado en 2008, al asumir la alcaldía Samuel Moreno (2008-2011), quien hizo de la construcción de dicha infraestructura uno de los ejes de su campaña municipal. En 2009 se realizó la licitación para adjudicar la construcción y operación del Metro, pero antes de concluirse los estudios el proyecto fue suspendido en 2011, a raíz de graves escándalos de corrupción en la administración municipal, que llevaron a la destitución y arresto de Moreno. El proyecto fue retomado bajo la gestión municipal de Gustavo Petro (2012-2016), quien emitió el Decreto Distrital 469/2013, que declaró al Metro como el componente principal del SITP. En octubre de 2014 se había concluido la elaboración de los estudios para la construcción de la primera línea del Metro y en mayo de 2015 el Gobierno Nacional se comprometió a garantizar el 70% del financiamiento. Pese a tales avances, surgieron críticas a la iniciativa, en tanto el gobierno municipal, con el fin de cubrir el resto de costos del proyecto, redujo el presupuesto para transporte público, ralentizando la ampliación del Transmilenio. Las elecciones municipales de octubre de 2015 llevaron nuevamente a la alcaldía a Enrique Peñalosa, impulsor del Transmilenio durante su primera gestión (1998-2001) y crítico del proyecto del metro. Peñalosa ha señalado que bajo su nueva gestión se revisará el diseño del Metro (cuyas obras aún no se han iniciado) y que se priorizarán las inversiones en la ampliación del Transmilenio y la consolidación del SITP. Por tanto, actualmente, existe incertidumbre sobre si se seguirá adelante con la implementación del Metro de Bogotá.

- Unificación de medios de pago;
- Mejora en tiempos de traslado;
- Posibilidad de realizar transferencias y transbordos sin tener que abonar pagos adicionales.

Junto a estos aspectos positivos, no obstante, la reorganización del transporte público bogotano traería aparejados un conjunto de aspectos críticos, algunos referidos a la forma en que se ha llevado a cabo su implementación, y otros a su impacto sobre los usuarios del servicio. Al respecto, Rodríguez y Sánchez (2015: 132-133) enumeran las siguientes deficiencias:

- Excesiva lentitud en la implementación;
- Inadecuado diseño de rutas, incluyendo eliminación de rutas preexistentes;
- Falta de información suficiente sobre itinerarios del SITP;
- Flota vehicular insuficiente;
- Dificultades en la articulación entre buses convencionales y Transmilenio;
- Escasa renovación de la flota vehicular, en tanto la mayoría de unidades del SITP son vehículos que los concesionarios han comprado a los operadores del sistema tradicional.

Por su parte, Bonells y Durán (2015: 113-118) señalan que el SITP presentaría las siguientes contingencias:

- Incremento de tarifas;
- Aumento de la cantidad de usuarios del Transmilenio (mayor hacinamiento);
- Impacto de la construcción futura del metro sobre demanda y tarifas del sistema;
- Dependencia del SITP respecto a combustibles fósiles (y sus correspondientes fluctuaciones de costos);
- Potencial auge del transporte informal frente a la reducción de la cobertura
- **Inflexibilidad inicial del sistema.** Los autores enfatizan este último aspecto en su crítica, indicando que presentaría las siguientes aristas:

1. Si bien en los contratos de concesión se dispone que la reducción de la flota de buses no conllevaría la reducción del número de asientos de la misma, es posible que las vías con alta demanda de pasajeros que no son corredores BRT sean atendidas por menos buses. Ello ocasionaría mayores tiempos de espera y niveles de ocupación de los buses (hacinamiento), afectando la calidad del servicio;

2. Reducción de la cobertura geográfica del transporte público debido a la eliminación o desvío de itinerarios con la implementación del SITP. Ello ocasionará que una proporción no determinada de usuarios deba caminar mayores distancias hacia los paraderos, generando malestar entre los mismos y demanda por transporte informal;
3. Es posible que los tiempos de desplazamiento en bus en el SITP no aumenten respecto a los tiempos obtenidos en el esquema preexistente, debido a factores como el mayor número de transbordos, la reducción de la cobertura geográfica, la mayor duración de las paradas y las prácticas de manejo más cautelosas de los choferes;

Según señalan Rodríguez y Sánchez (2015) los cambios introducidos a la operación del transporte público por el SITP, junto con la falta de información sobre los mismos, han generado entre los usuarios bogotanos apatía e incluso rechazo hacia el nuevo sistema, en tanto éstos consideran que las rutas estarían mal diseñadas por no tenerse en cuenta los itinerarios tradicionales a los que estaban acostumbrados. Existiría la percepción de que el sistema se habría diseñado privilegiando las necesidades financieras de las empresas operadoras (sobre todo en tanto éste se ha previsto que el SITP sea fundamentalmente auto-sostenible), antes que en la intención declarada por el municipio de mejorar las condiciones de movilidad.

Si bien la integración tarifaria y de medios de pago mitigaría el aumento de costos que conlleva la necesidad de realizar más transbordos, los mismos probablemente impliquen un incremento en los tiempos de viaje (si se tienen en cuenta además factores como la mayor distancia de los paraderos y la menor frecuencia de los buses) generando potenciales impactos negativos en las posibilidades de desplazamiento en el transporte público. En base a dicha crítica, se han propuesto ciertos ajustes al sistema (Rodríguez y Sánchez 2015: 119-120):

- Un mejor diseño de rutas que tome en cuenta la red vial de la ciudad, los itinerarios preexistentes al SITP y aumente la cobertura de las zonas que quedarían desprotegidas con el reordenamiento;
- Aumentar el grado de integración tarifaria (mayores ventanas de tiempo para realizar transbordos gratuitos);
- Incrementar y renovar en mayor medida la flota vehicular para cubrir adecuadamente la demanda de los usuarios de Bogotá.

Respecto a los ajustes propuestos al SITP, Bonells y Durán (2015: 119) consideran que para que los mismos sean efectivos sin impactar en las tarifas, el sistema debería contemplar en mayor medida subsidios directos, que podrían destinarse a rubros específicos como la renovación de la flota y el cambio de matriz energética para que los buses no dependan de combustibles fósiles.

Teniendo en cuenta las características del SITP, su proceso de implementación y aspectos críticos, podría considerarse la reorganización del transporte público bogotano como la experiencia más cercana a los esfuerzos emprendidos en Lima con el mismo propósito, que se analizarán en el próximo capítulo. La implementación gradual (y con contratiempos) sería una semejanza notable entre ambos procesos. La experiencia de Bogotá sería también más cercana a la limeña en cuanto a la carencia de subsidios (que se encuentran ausentes del SIT) pues, si bien se han creado algunas subvenciones, éstas han sido más focalizadas y bastante menos amplias que en Santiago. Finalmente, al analizarse la experiencia de Lima, saltan a la luz problemas comunes con el SITP en relación a la reducción de la cobertura geográfica del transporte público¹⁴⁹.

3.4 El SIT en el contexto de la creación de los sistemas integrados de transporte en Latinoamérica

Del análisis de los casos de Curitiba, Santiago y Bogotá se desprende que las inversiones en infraestructura de transporte público masivo resultarían por sí solas soluciones insuficientes¹⁵⁰ frente a los problemas afrontados por el transporte público en dichas ciudades y que subsisten actualmente en Lima. Apreciando las experiencias de la RIT, el Transantiago y el SITP, puede afirmarse que la reorganización del conjunto de las actividades de transporte colectivo y su articulación con las redes de Metro y/o BRT, adoptando una regulación de servicio público y una entidad rectora común, parecería aportar una solución de mayor alcance.

La experiencia de reorganización del transporte urbano en Lima sería análoga a las de las urbes latinoamericanas expuestas en este capítulo (particularmente las de Santiago y Bogotá). Sin embargo, como podrá apreciarse en los dos capítulos subsiguientes, el SIT se diferenciaría de los modelos expuestos en tres aspectos: **a)** no se ha previsto la entrega de ningún subsidio directo a los consorcios concesionarios de los Corredores Viales; **b)** se ha empezado a implementar el sistema sin contar con ninguna clase de integración (física, operacional, de medios de pago y menos aún tarifaria) no sólo con la línea de BRT y Metro existentes, sino entre los propios operadores de los consorcios de buses; y **c)** no se ha creado una nueva entidad rectora de alcance metropolitano que planifique y coordine el conjunto de actividades de transporte público existentes.

¹⁴⁹ Si bien en el caso bogotano se adoptaron mayor previsiones respecto a la cobertura que en Lima, tales como exigir en los contratos de concesión que no se redujera la capacidad de la flota (cantidad de asientos) en el nuevo sistema.

¹⁵⁰ Al respecto cabe señalar que el Metro de Londres, el segundo más vasto del mundo con más de 400 km de extensión, sólo cubre 25% de la demanda de transporte público del área metropolitana londinense (**Entrevista Juan Carlos Dexre**).

Debe señalarse que actualmente se carece de un *corpus* académico de análisis críticos de la experiencia limeña de reordenamiento del transporte semejante al existente para los casos de Curitiba, Santiago y Bogotá. En tal sentido, el análisis crítico de las experiencias de estas urbes latinoamericanas, en tanto habrían servido de modelo al SIT, debería aportar insumos tanto para entender mejor los caracteres del proceso de reforma del transporte en Lima como el intento de reordenamiento de dicha actividad como un sistema integrado sujeto (al menos en la práctica) a un régimen de servicio público, como para evidenciar sus imperfecciones y proponer ajustes en su diseño e implementación. Precisamente éste será el propósito de los dos capítulos finales del presente estudio, centrados en el proceso de reordenamiento del transporte público limeño.



CAPÍTULO 4

EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE (SIT): MARCO JURÍDICO, AVANCES Y CONTRATIEMPOS EN SU IMPLEMENTACIÓN

Habiéndose descrito la problemática del transporte público en Lima (**capítulo 1**), expuesto los conceptos de sistema integrado de transporte, movilidad sostenible y (con particular énfasis) servicio público (**capítulo 2**) y presentado tres casos de reorganización del transporte en ciudades latinoamericanas (Curitiba, Santiago de Chile y Bogotá), el presente capítulo desarrollará el tema central de esta tesis: el proceso de implementación en Lima del Sistema Integrado de Transporte (en adelante, SIT)

El capítulo se inicia con una descripción del proceso de reorganización del transporte público durante la gestión metropolitana de Susana Villarán (2011-2015). Se hará brevemente referencia al contexto político, generalmente adverso a la alcaldesa, y a continuación se presentarán y sintetizarán, en orden cronológico, las principales normas aprobadas por la MML entre 2011 y 2014 destinadas a crear el marco legal del SIT. Posteriormente se describirán los caracteres generales y componentes del SIT. Finalmente se hará referencia a los procesos de licitación para adjudicar en concesión los corredores llevados a cabo en el 2014 y, a la entrada en funcionamiento del primero de los corredores que componen el sistema, en septiembre de ese año.

Posteriormente se describirán los avatares de la implementación del SIT desde enero de 2015, bajo la tercera gestión metropolitana de Luis Castañeda. Se apreciará primero cómo, durante los primeros meses de la misma, se adoptaron medidas que han comprometido la viabilidad del reordenamiento del transporte. Seguidamente se describirá el giro experimentado en las posiciones de la gestión de Castañeda con relación al SIT durante la segunda mitad de 2015. Finalmente se hará referencia a las aristas jurídicas del conflicto entre la MML y el ministerio de economía y finanzas (en adelante, MEF)

Al final del capítulo se reflexionará sobre las perspectivas de implementación del SIT a mediano plazo, señalándose que se estaría a medio camino entre la reorganización del transporte público y el mantenimiento del *statu quo* preexistente, escenario que conllevaría importantes perjuicios a los usuarios del transporte público.

A continuación se expondrá el proceso de implementación del SIT y sus caracteres fundamentales. La presentación del mismo y de su situación actual servirá de base para el balance crítico que se realizará en el **capítulo 5**, a partir del cual se desarrollarán algunas propuestas normativas para mejorar el sistema, inspiradas en las experiencias de reordenamiento del transporte público de otras urbes latinoamericanas, expuestas en el capítulo anterior, y que se enmarcarían en la adopción expresa de un régimen de servicio público.

4.1 Diseño e implementación del SIT bajo la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2015)

4.1.1 Contexto político

Tras décadas de inacción estatal en relación al transporte público, la sorpresiva elección de Susana Villarán a la alcaldía de Lima en las elecciones municipales de Octubre del 2010, dio impulso a que se emprendiese una reforma de dicha actividad. Villarán había hecho énfasis en su campaña en la necesidad de adoptar medidas para modificar las condiciones de prestación del transporte urbano mediante una mayor regulación y una reorganización en un sistema planificado de corredores viales.

Las reformas empezaron a implementarse desde los primeros meses de la nueva gestión municipal. Con dicho fin, se aprobaron una serie de ordenanzas metropolitanas con regulaciones más estrictas para el servicio de transporte público, en base a las cuales se fue diseñando el Sistema Integrado de Transporte (SIT), bajo el cual se reorganizaría la actividad.

Sin embargo, las medidas reformistas hallaron desde un inicio una fuerte resistencia. Entre el 2011 y el 2012 se produjeron más de media docena de paros de transportistas en protesta contra las ordenanzas municipales destinadas a la reorganización del servicio. Asimismo, un grupo de empresas denunciaron a la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) ante INDECOPI debido a un reordenamiento de rutas en noviembre del 2011 que retiraba los vehículos de transporte público que circulaban por rutas superpuestas al tramo del Metropolitano en la Av. Túpac Amaru¹⁵¹. Tras un revés en primera instancia, en que se emitió una controvertida decisión que dispuso que el retiro de rutas atentaba contra la libre competencia¹⁵², la Municipalidad de Lima obtuvo una decisión favorable ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI en julio del 2013, que sentó un precedente favorable a la exclusión de empresas titulares de rutas que no integrasen los consorcios que obtuviesen las concesiones de la red Corredores Viales que conformarían el SIT.

Ante la falta de éxito de las acciones para impedir las reformas, varias empresas de transporte apoyaron la campaña emprendida en el 2012 para revocar de la alcaldía a Susana Villarán, junto con el consejo metropolitano. En la consulta realizada en marzo del 2013 la opción del NO logró imponerse por un estrecho margen (51.2%), posibilitando la permanencia de Villarán en el cargo por dos años más. Se aceleró desde entonces la implementación de disposiciones clave de la Reforma del Transporte contenidas en una serie de ordenanzas aprobadas entre el 2011 y 2014 que proveen el marco legal para la reorganización del transporte colectivo de Lima.

¹⁵¹ Ello en tanto la Ordenanza 1538-MML, aprobada en el 2011, dispuso que las rutas de transporte público no podían superponerse en más de 20% del recorrido del Metropolitano.

¹⁵² Res. 2001-2012/SC2-INDECOPI que señaló la MML carecía de facultades para eliminar o modificar el itinerario de las rutas superpuestas con el Metropolitano.

4.1.2 Marco jurídico del SIT

A fin de entender los contornos que ha venido asumiendo el SIT, se realizará a continuación una exposición de las principales ordenanzas metropolitanas aprobadas entre el 2011 y 2014 que le sirven de marco legal:

Ordenanza 1538-MML (aprobada el 7 de julio del 2011): Fue la primera norma adoptada por la gestión municipal de Villarán destinada a reorganizar el transporte público. Se señala expresamente que su objeto era generar las condiciones necesarias para facilitar la implementación del SIT.

Dicha ordenanza congeló la flota de vehículos para transporte público en Lima hasta el 31 de diciembre de 2012, al disponer que no se otorgarían más habilitaciones vehiculares por incremento de flota hasta dicha fecha (**art. 2.1**)¹⁵³. Asimismo, dispuso en su **art. 4.1** que todo nuevo vehículo que fuese habilitado para prestar el servicio de transporte público debía adoptar el modelo uniforme del Bus Patrón, con las siguientes características:

4.1.1 Características y especificaciones técnicas:

	Tipo	Longitud	Puertas	Motor (*)	Configuración RNV	PBV TON
1	Ómnibus (M3)	9 +/- 10% metros	2	D, C ó P	B2	7
2	Ómnibus (M3)	12 +/- 10% metros	2 ó más	D, C ó P	B2	16
3	Ómnibus (M3)	14 +/- 10% metros	3	D, C ó P	B3-1	21
4	Articulado (M3)	18 +/- 10% metros	3 ó más	C ó P	BA-1	25
5	Biarticulado (M3)	24 +/- metros	4 ó más	C ó P		30

Nota(*): (D) Delantero (C) Central (P) Posterior

Finalmente, se estableció un cronograma por el cual los vehículos que se incorporasen al transporte público a partir de la emisión de la ordenanza debían cumplir con el estándar de emisiones establecido por el Decreto Supremo N° 047-2001-MTC, aquellos incorporados del 1 de enero del 2012 al 31 de diciembre de dicho año con el estándar de emisiones Euro III, y a partir del 1 de enero de 2013 con el estándar Euro IV.

Ordenanza 1595-MML (aprobada el 3 de marzo del 2012): Creó un programa de subsidios para el retiro voluntario de unidades con más de 20 años de antigüedad, conocido como “bono de chatarreo”. Estableció, asimismo, un sistema de asignación de paraderos en relación al número de ruta

¹⁵³ La Cuarta Disposición Complementaria de dicha Ordenanza dispuso una excepción por 180 días para vehículos de empresas autorizadas para operar en rutas que se superpusiesen en 20% o más con el recorrido del Metropolitano (COSAC 1), en tanto éstos incorporasen nuevos vehículos en otras rutas de las que fuesen titulares. No obstante, los vehículos de dichas empresas que fuesen retirados de circulación no podrían ser substituidos por otros.

de las empresas, con las letras A y B (los buses deberán recoger y dejar pasajeros cada dos paraderos). Esta última disposición inicialmente sólo se aplicó a una media docena de avenidas altamente congestionadas, reduciendo los tiempos de viajes a la mitad (Jara 2013: 25-30). Sin embargo, una vez que se implementados los Corredores Complementarios, la norma de las paradas alternadas deberá observarse en todas las rutas.

Ordenanza 1599-MML (aprobada el 17 de julio del 2012): Promulgó el nuevo Reglamento Integral para la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana, derogando el Reglamento anterior, establecido por la Ordenanza 1338-MML. Conforme al **art. 9.1** de la Ordenanza 1599, el Reglamento sólo se aplica de forma supletoria (y cuando ello se establezca de manera expresa) a los concesionarios de los Corredores Viales del SIT, cuyo marco normativo se establece en los contratos de concesión suscritos con éstos. Puede afirmarse, por tanto, que se trata de un marco normativo provisional, de transición entre el transporte público liberalizado (pero sujeto a mayores regulaciones) y el modelo de concesiones de servicios públicos que se implementaría en el SIT.

Las siguientes son las principales obligaciones que la nueva Ordenanza impuso a las empresas del ramo:

- 1) No adquirir vehículos de más de 3 años de antigüedad (**art. 25.2**), y retirarlos de circulación después de 20 años de su fecha de fabricación (**art. 25.3**);
- 2) todo nuevo vehículo que se incorpore al servicio de transporte público debe cumplir con las especificaciones técnicas del Bus Patrón (**art. 26**);
- 3) ser propietarias de todos los vehículos de su flota o celebrar contratos de arrendamiento financiero¹⁵⁴ con los propietarios de los vehículos asignados a su ruta¹⁵⁵ (**arts. 14.9 y 50.2**);
- 4) asumir el mantenimiento y reparaciones de los vehículos (**art. 50.3**);
- 5) contar con un patrimonio mínimo de 100 UITs¹⁵⁶ (**arts. 14.5 y 50.5**);
- 6) sólo emplear vehículos en óptimas condiciones técnicas, fabricados para brindar el servicio de transporte público, y sin permitir ninguna alteración en su diseño (**art. 14.8**) y;
- 7) incluir a todos los trabajadores (choferes y cobradores) en planilla (**arts. 14.7 y 50.4**)¹⁵⁷;
- 8) proveer información detallada sobre las características de los vehículos en las tarjetas de propiedad que los choferes deben portar.

¹⁵⁴ El arrendamiento financiero, también denominado alquiler-venta o *leasing* es una figura contractual consistente en el pago en cuotas de una suma de dinero por el derecho de uso de un bien a su propietario hasta la cancelación de un monto que conlleve la transferencia de propiedad.

¹⁵⁵ Conforme la Vigésimo Tercera Disposición Complementaria se estableció un cronograma para que las empresas adquiriesen la propiedad o arrendamiento financiero del íntegro de su flota hasta el 31 de diciembre de 2015.

¹⁵⁶ El cual se reduce a 50 UIT para las Rutas Especiales en Zonas No Atendidas (REZNAS)

¹⁵⁷ Conforme al art. 32.2.f. de la Ordenanza, en caso la empresa de transporte no sea la propietaria del vehículo (habiendo celebrado su propietario contrato de arrendamiento financiero), ésta debe entablar vinculación laboral con el trabajador que opera la unidad.

La Ordenanza 1599 endureció asimismo las sanciones para las infracciones a las normas preexistentes.

Finalmente, en virtud de la **Décimo Primera Disposición Complementaria** de la Ordenanza, se establecieron las Rutas Especiales para Zonas No Atendidas (REZNAS), título habilitante para prestar el servicio de transporte público en áreas no cubiertas por la red de Corredores del SIT¹⁵⁸, con regulaciones menos estrictas que las establecidas en la Ordenanza 1599. Las REZNAS, cuya extensión no debe superar los 10 km, serán creadas por la Municipalidad Metropolitana en respuesta a peticiones de los pobladores de zonas no atendidas o de empresas de transporte, mediando opinión previa de las municipalidades distritales del área implicada.

Ordenanza 1613 (aprobada el 26 de junio del 2012): Crea el Sistema Integrado de Transporte (SIT), red Metropolitana que articulará todas las modalidades de transporte público. El SIT es definido como *el sistema de transporte público de personas de la ciudad de Lima compuesto por las distintas modalidades del servicio de transporte público de personas de ámbito provincial, reconocidas en las normatividad legal vigente, que cuenta con integración física y operacional, de medios de pago y tarifaria.* (**art. 4.1**). Las distintas formas de integración del sistema son definidas de la siguiente manera:

Integración física: desarrollo de infraestructura especializada para que los transbordos entre todo el sistema se realicen de manera segura, coordinada, rápida, informada y dentro de un mismo sistema de validación de pasajes que permitan el seguimiento del pasajero (**art. 4.2**);

Integración operacional: interconexión entre los componentes del SIT, que permite a los usuarios hacer uso de todos los componentes del sistema, de manera intermodal, en un mismo entorno físico. Este nivel de integración se basa en la existencia de servicios de transporte troncales, alimentadores, complementarios, de integración, entre otros (**art. 4.2**);

Integración de medios de pago: utilización de un solo soporte o medio para el pago de la tarifa o pasaje por parte de los usuarios (pretendiéndose adoptar el empleo de tarjetas electrónicas), con la finalidad de facilitar la reducción de los tiempos de viaje, así como el funcionamiento correcto de los otros niveles de integración (**art. 4.3**);

Integración tarifaria: adopción de un esquema de coordinación de pagos de los servicios, conforme a la normativa legal vigente, aplicable a todo el SIT, con base en fórmulas técnicas aprobadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima y que forman parte de las concesiones o autorizaciones. Las fórmulas técnicas tomarán en cuenta los criterios de equidad, proporcionalidad y racionalidad (**art. 4.4**)

La integración física y operacional, de medios de pago y tarifaria podrá realizarse de manera simultánea, sucesiva o independiente, conforme a los plazos establecidos por las autoridades competentes (**art. 4.5**).

¹⁵⁸ Las mismas que comprenderían, básicamente, zonas urbano-marginales de la periferia de Lima.

Sistemas Masivos:

- Metro de Lima –
Entidad Competente: Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) –Gobierno Central
- Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC o Metropolitano) –
Entidad competente: PROTRANSPORTE – Municipalidad de Lima

– Corredores Complementarios: 5 corredores principales de buses:

- Av. Tacna-Garcilazo de la Vega-Arequipa;
- Panamericana Sur – Vía de Evitamiento - Panamericana Norte, Carretera Central – Av. Venezuela;
- San Juan de Lurigancho – Av. Brasil;
- Av. Javier Prado – La Marina - Faucett.

Entidad competente: PROTRANSPORTE (Municipalidad de Lima)

– **Corredores de Interconexión:** Servicios de transporte que tienen la función de enlazar Lima con áreas conurbadas de otras provincias (sobre todo Callao). Deben procurar que usuarios puedan acceder a la red de transporte de Lima Metropolitana de una forma racional.

Entidad competente: Tendría que establecerse régimen de gestión común con la Municipalidad del Callao¹⁵⁹.

– **Corredores de Integración:** Enlazan los Corredores Complementarios con las líneas del Metro y del Metropolitano. Entre los 12 Corredores de Integración se cuentan los de las avenidas Angamos, Universitaria, del Ejército y Benavides

Entidad competente: GTU

– **Rutas de Aproximación:** Vías de transporte público restantes, que cumplirán la función de servicios alimentadores de los Corredores Integración. Incluye REZNAS.

Entidad competente: GTU

– **Transportes No Motorizados:** Ciclovías y variantes, senderos peatonales, escaleras.

Entidad competente: Municipalidades distritales

La prestación de los servicios de transporte en los Corredores del SIT tendría como título habilitante la concesión o la autorización (art. 8), siendo adjudicadas las concesiones mediante proceso de licitación. En el caso de los Corredores Complementarios los operadores suscribirán contratos de

¹⁵⁹ En caso no llegarse a un acuerdo entre los municipios para establecer dicho régimen (el supuesto más probable en el contexto actual) la MML podría, conforme al art. 17.2 de la LGT, exigir su establecimiento por vía arbitral. En caso de inacción de la MML, el MTC puede intervenir para establecer dicho régimen.

concesión con PROTRANSPORTE (entidad competente conforme al art. 9.a) mientras que en los Corredores de Integración y Aproximación, la GTU (entidad competente conforme al art. 9.b), otorgaría autorizaciones a los operadores y, en su defecto, concesionaría el servicio (art. 5.1.d.1).

Finalmente, conforme al art. 7 de la Ordenanza, el funcionamiento del SIT no se limita a las operaciones de transporte de pasajeros por los concesionarios, sino que dicha actividad resulta una de las 4 unidades de gestión que componen el sistema¹⁶⁰:

- **1) Centro de control:** a cargo del diseño, planificación y regulación de los Corredores (PROTRANSPORTE);
- **2) Unidad de recaudo:** unidad encargada y responsable de la venta, recarga, distribución y validación de los medios de acceso del sistema (que se realizará mediante tarjeta electrónica), así como del manejo y custodia de los ingresos respectivos hasta su entrega al fiduciario
- **3) Transporte de pasajeros:** Realizado por los consorcios concesionarios de los Corredores Complementarios, de Integración y Aproximación.
- **4) Fideicomiso:** reparte entre los operadores los ingresos obtenidos por el transporte de pasajeros, entregados por la unidad de recaudo (distribuyéndolos por km recorrido y no por pasajero recogido)

Acuerdo de Consejo 1531 (aprobado el 22 de agosto del 2012): Haciendo uso de las facultades conferidas por el **art. 17.c.1** de la Ley 27181-Ley General de Transporte (en adelante, LGT), el Consejo Metropolitano de Lima, declaró como vías saturadas los tramos viales de los 5 Corredores Complementarios del SIT y habilitó, con base a lo dispuesto en el art. 17.e de la LGT, al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (PROTRANSPORTE) a convocar a procesos de licitación para entregar en concesión dichos corredores. Las autorizaciones de las empresas titulares de rutas superpuestas a los Corredores que no ganasen las licitaciones serían revocadas al entrar éstos en fase de pre-operación.

Ordenanza 1683 (aprobada el 20 de marzo del 2013): Establece las condiciones de acceso y permanencia a los Corredores de Integración y Aproximación del SIT, los cuales, conforme a la Ordenanza 1613 (**art. 9.b**), encuentran bajo la competencia de la GTU.

La ordenanza 1683 establecía, al interior del SIT, un régimen paralelo al del sistema de corredores complementarios (contemplado en la Ordenanza 1769-MML) con menos caracteres de servicio público que el de éstos últimos. Las regulaciones para la prestación del servicio en los corredores de integración y aproximación serían básicamente aquellas contenidas en la reglamentación general del transporte público establecida en la Ordenanza 1599. Así, el título habilitante para prestar el servicio de transporte en los corredores de integración y aproximación no sería la concesión sino

¹⁶⁰ Una estructura similar había sido establecida para el funcionamiento del Metropolitano por la Ordenanza 873.

seguiría siendo la autorización (**art. 4.1**) y no se contemplaban controles tarifarios (**art. 13**). Sin embargo, la ordenanza incluía disposiciones para facilitar la integración tarifaria (**arts. 14 y 15**) y contemplaba la emisión de las autorizaciones mediante procedimientos de selección competitivos, bajo la modalidad del procedimiento de adjudicación, en las que pueden participar tanto empresas como consorcios (**art. 4.2**) y en los cuales la GTU determinaría la cantidad de operadores de cada ruta (**art. 36**) así como el número de vehículos que circularían (**art. 7.2**). En las bases de los procedimientos de adjudicación se daría preferencia a las empresas o consorcios que hubiesen adquirido en propiedad una mayor proporción de su flota, ofreciesen renovar el porcentaje más alto de sus vehículos, y que ya estuviesen circulando en las rutas licitadas (**art. 38.2 y 40**).

Con base en las disposiciones señaladas, puede afirmarse que la regulación de los corredores de integración y aproximación en la ordenanza 1683, al igual que el reglamento del transporte contenido en la ordenanza 1599, representaría un modelo a medio camino entre el régimen de autorizaciones liberalizadas previo al SIT (donde la solicitud se presentaba a iniciativa de los transportistas y no se limitaba la cantidad de autorizaciones sobre la misma ruta) y el de corredores concesionados, con fuertes atributos de servicio público, que se establecería para los corredores complementarios. Dicha superposición de regulaciones podría haber implicado inconsistencias en el funcionamiento del SIT (dificultando por ejemplo la integración tarifaria). Por ello, el marco legal de la Ordenanza 1683 fue modificado al año siguiente de su aprobación por el Acuerdo de Consejo 194, que se expone a continuación.

Acuerdo de Consejo 194 (aprobado el 28 de enero del 2014): Haciendo uso (al igual que el Acuerdo de Consejo 1531) de las facultades conferidas por el art. 17.c.1 de la LGT, el Consejo Metropolitano de Lima, declaró la totalidad de la red vial de Lima Metropolitana como vías saturadas y, conforme con el art. 17.e) de la LGT dispuso que la GTU convocaría a procesos de licitación para concesionar dichas vías.

El Acuerdo de consejo supuso una importante modificación en la Ordenanza 1683, al disponer que la concesión reemplazaría a la autorización como título habilitante para prestar el servicio de transporte en los corredores de integración y aproximación (con excepción de las REZNAS), conforme había sido originalmente dispuesto en la norma citada. Dicho cambio normativo contribuiría a homogenizar el régimen jurídico del SIT en tanto se establece la concesión como el único título habilitante para la prestación del servicio. No obstante, siguen vigentes disposiciones de la Ordenanza 1683 como la ausencia de control tarifario para los corredores de integración y aproximación (que no podría ser impuesto en los contratos de concesión) que complicarían la integración del sistema. Ello sin perjuicio de que la división de competencias entre PROTRANSPORTE y la GTU podría considerarse inadecuada para una gestión centralizada del SIT.

Ordenanza 1769 (aprobada el 28 de enero del 2014): Aprobó la norma que regula el funcionamiento del Sistema de Corredores Complementarios del Sistema de Transporte Público de Lima Metropolitana.

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

Puede apreciarse que la normatividad del SCC del SIT se aproxima más que la del 1683 a un régimen de servicio público *strictu sensu* para el transporte urbano, recogiendo elementos como la concesión como título habilitante y la regulación tarifaria.

4.1.3 Panorama del SIT

Después de fijarse el marco jurídico y de superarse los obstáculos políticos y judiciales iniciales, durante el 2014 se llevaron a cabo los procesos de licitación destinados a concesionar los componentes del SIT. Antes de exponer el desarrollo de los mismos, conviene exponer las principales características del Sistema.

- Concepción como sistema tronco-alimentador de servicio de transporte en ómnibus (buses 18, 12 y 9 m.)
- Operación mediante concesiones.
- Corredores Troncales y alimentadores en flujos mixtos (sin segregación física) o exclusivos (con segregación física¹⁶¹), todos con preferencia al transporte público, de forma gradual.
- Integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria.

(PROTRANSPORTE 2014: pp.21-22):

Como ya se señaló, el SIT se compone de Corredores Complementarios, de Integración y de Aproximación, siendo los 5 Corredores Complementarios el núcleo del Sistema, en tanto cubrirían 40% de la demanda de viajes en transporte público de Lima. Dentro de dichos Corredores se contaría con 49

¹⁶¹ Por segregación física se extiende la reserva de uno más carriles de la vía pública para un medio de desplazamiento distinto al automóvil (transporte público o ciclovías).

paquetes de servicios (rutas). Una vez implementado el Sistema de Corredores Complementarios, éstos tendrán las siguientes características (PROTRANSPORTE 2014: 22):

- 62 Servicios troncales¹⁶²;
- 116 Servicios alimentadores¹⁶³;
- 49 Paquetes de servicios¹⁶⁴;
- Total de Pasajeros día: 5´568,153;
- Compromiso de inversión (5 años): 400-500 millones de dólares americanos;
- Total de 5,305 buses (menos de la mitad de los 11000 que circulan actualmente)

Por su parte, los 4 Corredores de Integración y las Rutas de Aproximación servirán como rutas alimentadoras de los Corredores Complementarios y comprenderán el 50% restante de los viajes, reuniendo las siguientes características:

- 85 servicios regulares;
- 32 servicios auxiliares (sólo operan en horas punta);
- 47 Paquetes de servicios (12 para Corredores de Integración, 35 para Corredores de Aproximación);
- Total de Pasajeros día: Aprox. 5 millones;
- Compromiso de inversión (5 años): No se ha encontrado información;
- Total de 5000 buses.

Los consorcios ganadores de la licitación obtendrían concesiones de 10 años, debiendo reemplazar progresivamente el íntegro de sus flotas por buses patrón, con estándar de emisiones Euro IV. Asimismo, se había previsto que a partir de julio del 2015 debía adoptarse la Unidad de Recaudo (cuya entrada en funcionamiento se ha retrasado como se detallará después), que permitiría implementar la tarjeta electrónica como medio de pago y centralizar la recaudación de los ingresos¹⁶⁵. Este servicio debía ser prestado por la empresa ganadora de la licitación del mismo. Los ingresos percibidos se distribuirán entre las empresas en proporción a la cantidad de km recorridos por sus buses mensualmente. Debe señalarse que la implementación de la Unidad de Recaudo resulta indispensable para lograr la integración tarifaria del SIT, una de las piezas claves del nuevo sistema.

¹⁶² Un servicio o ruta troncal es la que recorre las vías principales o arterias de la trama urbana, que concentran el mayor número de desplazamientos vehiculares y demanda de transporte público.

¹⁶³ Un servicio o ruta alimentadora recorre vías de la trama urbana que se enlazan a las vías principales o arterias, atendidas por servicios o rutas troncales.

¹⁶⁴ Un **paquete de servicios**, conforme a la definición establecida en las Bases Integradas para la Licitación de los Corredores Complementarios es *el conjunto de rutas troncales y alimentadoras de transporte de personas en los Corredores Complementarios que se licitan en forma integrada y cuya operación se encuentra definida en los Contratos de Concesión. Un paquete de servicios podrá estar conformado solamente por rutas o servicios troncales o por rutas o servicios alimentadores.*

¹⁶⁵ Ello permitiría la integración tarifaria del transporte público, la cual implicaría, a su vez, que los usuarios no tengan que comprar un pasaje por cada transbordo sino que puedan pagar por la utilización ilimitada del sistema por determinados períodos de tiempo (diario, semanal, mensual). Dicho sistema ha sido adoptado en ciudades que, como Santiago, han ordenado el transporte público como un sistema unificado con régimen de servicio público.

No se han implantado tarifas uniformes para todo el SIT sino por cada Corredor Complementario¹⁶⁶, siendo éstas iguales sin importar la extensión del recorrido. PROTRANSPORTE fijará la tarifa para cada corredor entre un rango máximo y mínimo en base a una fórmula (cuya ecuación se mide en relación a la cantidad de km recorridos x pasajeros recogidos) establecida en los contratos de concesión. No se ha contemplado la entrega de subsidios a los concesionarios del SIT, pese a que dicha opción ha sido asumida en los procesos de reordenamiento del transporte público de Bogotá y Santiago que le han servido de modelo, así como para el propio Metro de Lima¹⁶⁷.

4.1.4 Licitación y adjudicación de concesiones de los componentes del SIT

En enero del 2014 se licitaron los 5 Corredores Complementarios (Licitación Pública N° 001-2012-MML/IMPL). En dicha licitación adjudicaron, a 16 consorcios, 38 de los 49 paquetes de servicios que conforman los mismos, quedando desiertos los restantes. En Marzo de 2014 se licitaron los 11 paquetes de servicios restantes. Para diciembre del 2014 se habían celebrado contratos de concesión para 17 de los 38 paquetes adjudicados.

Paralelamente, se emprendió la concesión de la Unidad de Recaudo del SIT, convocándose al proceso de licitación mediante Acuerdo de Concejo N° 2503, del 19 de noviembre 2013. La Buena Pro fue otorgada al Consorcio Recaudo Lima, conformado por las empresas Graña y Montero y GMD, produciéndose el consentimiento de la misma el 19 de noviembre de 2014. Finalmente, el 23 de septiembre, la GTU dio inicio al proceso de licitación de los corredores de integración y rutas de aproximación.

El 26 de julio del 2014 empezó a operar el primero de los Corredores Complementarios (Av. Tacna-Garcilazo-Arequipa), llevándose a cabo un período de prueba durante las primeras 6 semanas denominado *marcha blanca*¹⁶⁸. En septiembre del mismo año empezó la fase de pruebas¹⁶⁹, a partir de la cual fueron retiradas o desviadas todas las rutas de transporte público que se superponían al Corredor.

Culminada la implementación del primer Corredor Complementario¹⁷⁰, se esperaba que los 4 restantes iniciasen operaciones entre finales del 2014 y el transcurso de 2015, junto con la unidad de recaudo, los corredores de integración y las rutas de aproximación. Sin embargo, como se apreciará a continuación, el cambio de gestión municipal en enero de 2015 trajo consigo numerosas contingencias políticas y legales que han afectado significativamente la implementación del SIT.

¹⁶⁶ Así, el Corredor Av. Tacna-Garcilazo-Arequipa tiene una tarifa de S / . 1.20, en tanto que la tarifa del Corredor Javier Prado-La Marina-Faucett es de S / . 1.50.

¹⁶⁷ Los concesionarios de la Línea 1 del Metro de Lima reciben subsidios del 66% de sus costos, en virtud del carácter de APP cofinanciada de la concesión (**Entrevista Gustavo Guerra García**)

¹⁶⁸ Durante el mismo, los operadores de los Corredores Viales ofrecen el servicio gratuitamente a los usuarios, recibiendo subsidios del municipio destinados a dicho fin.

¹⁶⁹ La implementación de los Corredores complementarios se subdivide en las siguientes etapas: fase de prueba, pre-operación y operación.

¹⁷⁰ La implementación de dicho Corredor no ha sido completa, pues el mismo aún no ha iniciado la etapa de operaciones, lo cual se producirá cuando los concesionarios completen la renovación de la flota.

4.2 Marchas y contramarchas de la implementación del SIT bajo la gestión municipal de Luis Castañeda (2015-)¹⁷¹

Pese a las previsiones de la MML al término de la gestión de Susana Villarán, para noviembre de 2015 sólo un segundo Corredor Complementario (Javier Prado-La Marina-Faucett) había entrado (parcialmente) en funcionamiento. Dicho retraso se ha debido a la cancelación, en enero de 2015, de la licitación de los 11 paquetes de servicios adjudicados en marzo de 2015, así como de las de la unidad de recaudo y los corredores de integración y rutas de integración. Más allá de los argumentos jurídicos esgrimidos para su cancelación, la misma se produjo en el marco de un cambio de gestión metropolitana, que generó un contexto político aparentemente adverso al reordenamiento del transporte, que llevó a crear interrogantes sobre la continuidad del SIT.

Los comicios municipales de 2014 arrojaron una clara derrota de Susana Villarán y la elección de Luis Castañeda para un tercer período municipal¹⁷². La nueva gestión metropolitana ha evidenciado indefinición en relación al reordenamiento del transporte público, llegando en sus primeros meses a adoptar una serie de medidas que parecían dirigidas a dismantlar el SIT. Si bien dicha postura varió a partir de la segunda mitad de 2015, la MML se ha limitado por el momento a implementar de forma fragmentaria y gradual los Corredores Complementarios licitados en enero de 2015. Dicha implementación parcial del SIT, como se desarrollará más adelante, podría afectar los alcances del reordenamiento y contribuir a profundizar sus aspectos críticos.

4.2.1 Medidas adversas a la implementación del SIT durante los primeros meses de la tercera gestión municipal de Luis Castañeda

Durante sus primeros meses de gestión, Castañeda adoptó medidas que parecían claramente dirigidas a dismantlar el SIT:

- Durante las primeras semanas de la nueva gestión, en enero de 2015, el municipio canceló los procesos de licitación de los Corredores de Integración y de Aproximación, así como de la Unidad de Recaudo del SIT. Funcionario de PROTRANSPORTE adujeron que la cancelación y anulación se debía a que el contenido de los contratos de concesión no había recibido el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF), requisito declarado obligatorio para las inversiones calificadas como Asociaciones Público-Privadas (como era el

¹⁷¹ La fecha de corte de la presente tesis es el 15 de noviembre de 2015.

¹⁷² Villarán obtuvo apenas un 11% de los votos frente al 52% de Castañeda. La elección municipal de 2014 fue percibida por algunos como un *referéndum* respecto a las políticas de la gestión de Villarán (incluyendo la reforma del transporte), quien se había distanciado de su electorado original de sectores populares al asumir una agenda política centrada en la promoción del *orden* y la inversión privada (aspectos que de algún modo fueron enfatizados en la implementación del SIT por encima de los beneficios a los usuarios) más asociada a sus adversarios de derecha tradicional (Sosa y Tanaka 2014).

caso de los Corredores Viales) desde la aprobación de la Ley 30167 en marzo de 2014¹⁷³ (disposición que como se apreciará más adelante en el capítulo suscitó conflictos entre la MML y el MEF). Asimismo, no se han suscrito más contratos de concesión para los paquetes de servicios de los Corredores Complementarios que ya habían sido adjudicados en la licitación de enero de 2014, ni se han iniciado nuevos procesos de licitación para los 11 paquetes de servicios que quedaron desiertos en dicha licitación. Al respecto ha de señalarse que, incluso de llegar a implementarse los Corredores Complementarios, la ausencia de Unidad de Recaudo y de Corredores de Integración y Aproximación comprometería gravemente la viabilidad del SIT, y ocasionaría significativos perjuicios a sus usuarios debido a la ausencia de integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria.

- Asimismo, en febrero de 2015 se aprobó la Ordenanza 1876, cuya Primera Disposición Final otorgó permisos provisionales hasta el 30 de junio de ese año a todas las empresas que operaban las 414 rutas de transporte público existentes, pese a que éstas se superponían a tramos de 4 de los 5 Corredores Complementarios que conforman el SIT y a que las vías por las que circulan dichas rutas habían sido declaradas saturadas. Asimismo, el Artículo 7 de dicha Ordenanza derogó el Anexo 1 de la Ordenanza 1613, que había establecido el Plan Regulador de Rutas para el SIT. De hecho, se abandonó la denominación de SIT, adoptándose en su lugar la de Sistema de Rutas del Servicio de Transporte Regular de Personas para Lima Metropolitana¹⁷⁴ (art. 2), que volvería a estar a cargo de la Gerencia de Transporte Urbano. Finalmente, la Primera Disposición Final de la Ordenanza 1876 señaló que los titulares de rutas de transporte público obtendrían autorizaciones de 3 años de duración, en tanto lograsen adecuarse a las regulaciones de la Ordenanza 1599 a partir de julio del 2015¹⁷⁵. El contenido de la Ordenanza 1876 llevó a señalar a sus críticos que la misma desmantelaría el régimen de concesiones y regulaciones del SIT, permitiendo a la mayoría de empresas del sector seguir

¹⁷³ Al respecto Gustavo Guerra García, ex presidente del directorio de PROTRANSPORTE bajo la gestión de Villarán, ha declarado que el ministerio solo puede cuestionar el contenido del contrato de concesión, mas no la licitación “Corredores complementarios: 11 rutas serán licitadas otra vez”. *El Comercio*. 17/03/2015.

¹⁷⁴ Para la implementación de dicho Sistema (bastante menos planificado, regulado y articulado que el SIT) se exigirá a las empresas titulares de las rutas realizar, en el lapso de un año, Estudios de Embarque y Desembarque de Pasajeros en su Ruta Autorizada para evaluar la demanda del servicio (art. 3)

¹⁷⁵ Cabe señalar que 308 de 392 empresas titulares de rutas han sido autorizadas para seguir operando durante el proceso de evaluación, que ha sido prorrogado hasta el 30 de Octubre. Ello pese a observarse un incumplimiento generalizado por parte de los transportistas de exigencias legales de la Ordenanza 1599, tales como ser propietarios de las flotas y tener en planilla a sus trabajadores. La sorpresivamente rápida adecuación de la mayoría de empresas a tal normatividad podría traer suspicacias sobre la validez del proceso de adecuación exigido por la Ordenanza 1876. Se ha señalado, en tal sentido, que a la fecha la Gerencia de Transporte Urbano no habría con verificar la veracidad de la información entregada por los titulares de las rutas. “Lima entrega autorizaciones a 308 empresas sin verificar cumplimiento de exigencias”. *La República*. 17/08/2015.

<http://larepublica.pe/impres/sociedad/399175-lima-entrega-autorizaciones-308-empresas-sin-verificar-cumplimiento-de-exigencias>

operando de forma atomizada y bajo una normatividad bastante más relajada, similar a la que regía antes del 2011¹⁷⁶.

Los críticos de Castañeda denunciaron que la cancelación de las licitaciones de la mayoría de los componentes del SIT y la aprobación de la Ordenanza 1876 evidenciaban una clara intencionalidad de dismantelar el SIT y habría sido motivada por la hostilidad del nuevo alcalde hacia su predecesora. Sean o no veraces dichas afirmaciones, puede afirmarse que las medidas descritas (particularmente la cancelación de las licitaciones) han tenido un impacto significativo en la implementación de la SIT, llevando a que, a la fecha, la mayoría de sus componentes no se hayan implementado. Asimismo, el contexto descrito generó razonables inquietudes sobre la continuidad del reordenamiento limeño.

4.2.2 ¿Giro a favor de la re-implementación del SIT?

Pese a lo señalado, pocos meses después de las acciones descritas empieza a observarse un giro en las políticas del municipio en relación al transporte público. La actual gestión municipal ha retomado (parcialmente) su implementación. Ha emprendido acciones para garantizar el inicio de operaciones de un segundo Corredor Complementario y ha asumido un discurso público favorable a la reorganización del transporte público, similar al empleado durante el período de Susana Villarán.

El primer hito de este giro se produjo con la aprobación, en junio de 2015, de la Ordenanza 1893, que modificó los Artículos 2, 3 y la Tercera Disposición Final de la Ordenanza 1876. Con dichas modificaciones se precisó que ya no se otorgarían autorizaciones para rutas de transporte público superpuestas a los Corredores Complementarios¹⁷⁷, precisándose que el retiro de rutas no se iniciaría hasta que dichos Corredores entrasen en operaciones. Por otra parte, se determinó que, finalizado el plazo de 1 año establecido en la Ordenanza 1876 para realizar Estudios de Embarque y Desembarque de Pasajeros en las rutas autorizadas, la Gerencia de Transporte Urbano establecería nuevas rutas de

¹⁷⁶ Humberto Valenzuela, ex jefe del Proyecto Especial de Corredores Complementarios bajo la gestión de Susana Villarán señala que la Ordenanza 1876 presentaría los siguientes vicios jurídicos:

1) No deroga la Ordenanza 1613 que establece el SIT sino únicamente el Plan Regulador de Rutas, contenido en el Anexos I de dicha norma. Ello implica que en los Corredores Complementarios sólo podrían operar las empresas que cuenten con contratos de concesión

2) Los Acuerdos de Consejo 1531 y 194 que declararon saturada toda la red vial de Lima Metropolitana, respectivamente, no han sido derogados por la Ordenanza 1876. Y en tanto la Ordenanza 1613 se mantiene vigente, la Municipalidad de Lima sólo podría otorgar títulos habilitantes sobre las vías saturadas mediante contratos de concesión.

3) Por último, en tanto el art. 62 de la Constitución dispone que los términos de los contratos no pueden ser modificados por leyes sobrevinientes, los consorcios que han suscrito contratos de concesión con PROTRANSPORTE podrían entablar procesos arbitrales para exigir el cumplimiento del contrato o ser indemnizados.

Valenzuela, Humberto. "La Reforma del Transporte sigue viva, a pesar de todo: la absurda Ordenanza 1876". *Café de cuerdas*. 04/03/2015

<http://humbertovalenzuela.blogspot.com/2015/03/la-reforma-del-transporte-sigue-viva.html>

¹⁷⁷ Pese a ello, quedan dudas sobre la voluntad de la actual gestión municipal por hacer cumplir la norma, en tanto a la fecha no habría adoptado medidas para que los Corredores Complementarios restantes inicien operaciones. Asimismo, el despido masivo de inspectores municipales de tránsito al inicio de la gestión de Castañeda ha reducido significativamente la capacidad de fiscalización sobre el uso de rutas por empresas no autorizadas.

Integración y Aproximación y convocaría un nuevo proceso de licitación, pudiendo revocar, anular, fusionar o modificar las rutas preexistentes conforme a los resultados de dichos procesos. Finalmente, el art. 3 de la Ordenanza señaló que, en un plazo de 120 días, la GTU entregaría una propuesta de reordenamiento del marco legal metropolitano para el servicio de transporte público.

El 5 de septiembre de 2015 la Municipalidad de Lima inició el retiro de las unidades de rutas superpuestas al Corredor Complementario Javier Prado-La Marina-Faucett. Inicialmente, la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) anunció que durante el primer mes se retirarían o desviarían 600 vehículos y que el plan de eliminación y/o modificación de rutas superpuestas se implementaría progresivamente en un plazo de 10 meses, durante los cuales se retirarían las 6000 unidades que circulaban en la vía¹⁷⁸. En el mes de Octubre se aceleró la implementación de dichas medidas, y se retiraron 1200 unidades¹⁷⁹. Asimismo se anunció que el proceso de reorganización estaría concluido para febrero del 2016, con lo que se iniciaría la fase de pre-operación del Corredor Complementario.

La actitud relativamente proactiva asumida desde septiembre del 2015 por el municipio metropolitano en relación a la implementación del Corredor Complementario Javier Prado-La Marina-Faucett, contrasta con los impasses y retrasos observados durante los meses previos. Pese a que los consorcios ganadores de la licitación para dicho Corredor celebraron contratos de concesión con PROTRANSPORTE, y a que dicha vía entró en fase de prueba o *marcha blanca* en diciembre de 2014 (con lo que empezaron a circular los primeros buses del consorcio), el inicio de la fase de pre-operaciones, inicialmente prevista para marzo del 2015, se postergó en varias ocasiones, en tanto la Municipalidad de Lima no iniciaba la revocación de autorizaciones de rutas y retiro de las unidades superpuestas al Corredor.¹⁸⁰

4.2.3 Controversia entre la MML y el MEF en torno a la validez de contratos de concesión suscritos del SIT

El 21 de Octubre de 2015, el ministro de Economía, Alonso Segura, declaró que los contratos de concesión de los Corredores Complementarios serían nulos, conforme al art. 9.3 del Decreto Legislativo 1012-Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas (en adelante, DL 1012). Dicha disposición, incorporada al DL 1012 en virtud de la Ley 30167, publicada el 02 de Marzo de 2014, conjuntamente con el art. 14.1 del reglamento del DL 1012 (publicado en mayo de 2014) exige que la

¹⁷⁸ “Municipalidad de Lima inició el retiro de las unidades sin licencia en corredor Javier Prado”. *La República*. 05/09/2015. <http://larepublica.pe/sociedad/701272-municipalidad-de-lima-inicio-el-retiro-de-las-unidades-sin-licencia-en-corredor-javier-prado>

¹⁷⁹ En respuesta a dichas medidas, se produjeron dos paros de transportistas, el 21 y 29 de Octubre, que habrían señalado políticamente la ruptura de los mismos con la gestión de Castañeda.

¹⁸⁰ “Javier Prado: exigen retiro de combis antes de preoperación”. *El Comercio*. 21/08/2015. http://elcomercio.pe/lima/transporte/corredor-javier-prado-piden-retirar-combis-preoperacion-noticia-1834328?ref=flujo_tags_352755&ft=nota_1&e=titulo?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

versión final de los contratos de asociaciones público-privada (en adelante, APP), reciban opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF).

Como ya se señaló, en enero de 2015 la Municipalidad de Lima había cancelado la licitación del Operador de Recaudo, así como de los Corredores de Integración y Aproximación, alegando que la *pro-forma* de los contratos de concesión no había contado con opinión previa favorable del MEF. En esta ocasión, en contraste, Castañeda protestó enérgicamente, alegando que se estaba haciendo una aplicación retroactiva del **art. 9.3** del DL 1012, amenazó con interponer un proceso constitucional de conflicto de competencias contra el MEF e incluso exigió la renuncia del ministro de economía.

En tal sentido, la interpretación dominante en materia de contratación pública señala que la versión final de los contratos de concesión se produce desde que se cuenta con la *pro-forma* de los contratos, cuya elaboración concluye inmediatamente antes de la adjudicación de la *buena pro* en las licitaciones. En tanto los paquetes de rutas de los 38 primeros corredores complementarios fueron licitados en enero de 2014, la versión definitiva de los contratos, establecida en la *pro-forma*, habría estado lista para dicha fecha. Por tanto, siendo marzo de 2014 la fecha de corte para que el visto bueno del MEF fuese exigible, y contándose con la versión definitiva desde enero de 2014, la exigencia de nulidad del contrato de concesión por parte del ministro Segura supondría una aplicación retroactiva de la exigencia de opinión favorable del MEF establecida en el art. 9.3 del DL 1012¹⁸¹, y por lo tanto carecería de validez jurídica.

Cabe señalar que, formalmente, el contrato de concesión de los Corredores Complementarios no se celebró bajo el marco del DL 1012. Su base legal se rige (en lo relativo a normas sobre concesiones) por el DS 059-96-PCM-Texto Único Ordenando de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas en servicios públicos e infraestructura (en adelante TUO) y el DS 060-96-PCM (en adelante, reglamento del TUO) y la Ordenanza 867-MML-Reglamento para la promoción de la inversión privada. Ninguna de ambas normas exige opinión previa favorable del MEF para determinar la validez de los contratos de concesión celebrados bajo su ámbito. No obstante, se ha interpretado generalmente que el DL 1012 rige para todos los contratos de concesión de servicios públicos e infraestructura celebrados desde de su promulgación¹⁸².

Ello en tanto, si bien el DL 1012 no realizó una derogación expresa del TUO, el propósito de dicha norma no era brindar un nuevo marco legal sustantivo para los contratos de concesión, sino más bien introducir normas procedimentales uniformes al mismo (entre ellas, desde marzo de 2014, el

¹⁸¹ La posición oficial del MEF al respecto es que la exigencia de contar con opinión previa favorable de dicho ministerio existiría desde la promulgación del DL 1012 en 2008. Dicha postura, no obstante, carecería de sustento jurídico en tanto el requisito de opinión previa debería haberse encontrado expresamente contemplado en el texto del DL 1012, no habiendo sido éste el caso antes de la aprobación de la Ley 30167 (**Entrevista Jorge Danós**).

¹⁸² Interpretación sustentada por Jorge Danós, la misma que gozaría de consenso doctrinal (**Entrevista Jorge Danós**).

contar con opinión previa favorable del MEF). Por tanto, el DL 1012 introdujo normas procedimentales complementarias a la normatividad material contenida en el TUO y la Ordenanza 867-MML, que deberían ser tenidas en cuenta en todos los contratos de concesión de infraestructura y servicios públicos¹⁸³. Debe señalarse, finalmente, que recientemente el marco legal comentado ha sido reemplazado por el DL 1224, que deroga el DL 1012 y la mayoría de disposiciones del TUO. Sin embargo, dicha norma (que reafirma la exigencia de opinión previa favorable del MEF para todos los contratos de concesión) no se encontraba vigente al momento de la controversia

Finalmente, el MEF cedió y emitió el Decreto de Urgencia 006-2015, publicado el 01 en virtud el cual se dio un plazo de 40 días a los gobiernos locales y regionales para remitir los contratos de APPs y adendas a los mismos (a fin de que el MEF verificase que éstos fuese auto-sostenibles)¹⁸⁴ en los casos en que los inversionistas hubiesen realizado inversiones o asumido compromisos financieros derivados del contrato, o que la interrupción de los acuerdos afectase la continuidad de un servicio público o servicio vinculado a estos¹⁸⁵.

Más allá de las cuestiones jurídicas expuestas, la actuación de la MML en la controversia expuesta reflejaría los giros de la postura de la gestión de Castañeda en torno a la implementación del SIT, en tanto apenas unos meses atrás ésta había invocado observaciones similares del MEF para cancelar la licitación de la Unidad de Recaudo y Corredores de Integración y Aproximación.

4.2.4 Hipótesis jurídica sobre el cambio de postura de Castañeda frente al SIT: la responsabilidad patrimonial de la MML por la caducidad de los contratos de concesión de los Corredores Complementarios

Llama la atención que en un lapso de pocos meses la gestión de Luis Castañeda haya pasado de adoptar medidas que parecían claramente orientadas a dismantlar la reorganización del transporte público emprendida por su predecesora a asumir la implementación de los Corredores Complementarios.

¹⁸³ Cabe señalar que existe similitud entre el objeto del TUO (art. 3) y del DL 1012 (art. 4). Dicha similitud puede atribuirse a que ambas normas regían sobre el ámbito de las concesiones en servicios públicos e infraestructura, pero no desmentiría la tesis de que el TUO contenía normas de carácter material y que el DL 1012 fundamentalmente incorporaba normas de carácter procedimental.

¹⁸⁴ “MEF da 40 días para revisar los contratos de corredores azules”. *La República*. 03/11/2015.

<http://larepublica.pe/impresia/sociedad/715390-mef-da-40-dias-para-revisar-los-contratos-de-corredores-azules>

¹⁸⁵ La postura adoptada por el MEF alegando la nulidad de los contratos de concesión de los corredores complementarios, contrasta con la actuación del mismo ministerio en otro caso reciente que implicaba a la MML: el proyecto del *bypass* de la Av. 28 de julio. El contrato para la construcción de dicha infraestructura se celebró poco después del inicio de la gestión de Castañeda, a inicios de 2015, y se encontraba claramente sometido a la exigencia de opinión previa favorable del MEF. Pese a ello, cuando ya estaba suscrito el contrato, dicho ministerio emitió un informe en el que, con un muy discutible razonamiento jurídico, señaló que en dicho caso no resultaba necesaria la opinión previa favorable del ministerio (**Entrevista Jorge Danós**). La actuación de las autoridades municipales, que en un caso defendieron un proyecto que no contaba con opinión favorable del MEF (*bypass* de la Av. 28 de Julio), mientras que alegaban la falta de dicho visto bueno para cancelar la licitación de varios componentes del SIT, evidenciaría posiciones contradictorias en el plano jurídico y abonaría elementos a la tesis de que, por lo menos durante sus primeros meses, la gestión de Castañeda habría tenido una postura marcadamente hostil al SIT

Sin descartarse explicaciones de carácter político¹⁸⁶, considero que la decisión de la MML en septiembre de 2015 de iniciar la eliminación o modificación de rutas en el Corredor Javier Prado tras una serie de postergaciones se habría debido, fundamentalmente, a contingencias legales. Ello en tanto, de prolongarse el impasse con el inicio de pre-operaciones de dicho Corredor Complementario, el consorcio ganador de la concesión habría tenido que retirarse de la actividad al no poder recuperar las inversiones realizadas para operar el Corredor, que ascenderían a \$ 35 millones. En tal situación, habría resultado altamente probable que los concesionarios entablasen un proceso arbitral contra el municipio.

En tal sentido, de someterse la controversia con los concesionarios a proceso arbitral y obtener éstos un laudo favorable, la MML incurriría en el pago de significativas indemnizaciones por la resolución de los contratos. Así, la indemnización por caducidad del contrato de concesión por causas imputables al concedente (la MML, representada por PROTRANSPORTE) se regula en los siguientes términos, conforme a la **Cláusula 18.10.3.a)** del Contrato de Concesión para los Corredores Complementarios:

a) Elementos del cálculo de la indemnización.

La indemnización será equivalente a la cantidad que resulte mayor entre el valor presente del flujo de caja neto del Concesionario y el Valor Contable Neto de los bienes de la concesión, ambos elementos computados de acuerdo a lo siguiente:

La empresa consultora [que estará encargada de determinar el monto de la indemnización] calculará el valor presente del flujo de caja neto del Concesionario que se hubiera generado por el plazo del Contrato de Concesión que no hubiera transcurrido a la fecha de producida la caducidad, considerando para la proyección de los ingresos brutos derivados de la explotación del Servicio que se pagarían en caso el Contrato se mantuviera vigente, empleando a estos efectos una tasa de descuento razonable. El valor del flujo de caja neto será definido como el valor presente de las utilidades operativas, antes de intereses, cargos de depreciaciones y amortizaciones, y después de impuestos y participaciones. El cálculo del Valor Contable Neto de los Bienes de la Concesión será el que arroje el último balance auditado del Concesionario inmediatamente anterior a la fecha de la Caducidad de la Concesión.

Es decir, los criterios empleados son el lucro cesante durante los 10 años que habría durado la concesión o el valor del patrimonio de los consorcios concesionarios destinado a la operación del Corredor. Empleando dichos valores, la MML tendría que pagar por lo menos \$35 millones solamente

¹⁸⁶ Se ha afirmado que Castañeda durante sus primeros meses de gestión buscaba *borrar* la herencia política de Villarán, cuya revocatoria había apoyado (**Entrevista Carlos Alza**), lo cual se habría manifestado en varias acciones del municipio (despido masivo de funcionarios municipales, abandono de programas culturales y de promoción social, borrado de pinturas murales autorizadas por el municipio, etc.). Una vez realizada ésta *purga*, no obstante, la gestión actual no habría tenido mayor inconveniente en retomar una iniciativa de su predecesora como la reforma del transporte, en tanto la opinión pública pasaría a asociar a Castañeda con la misma, recibiendo el crédito político por sus resultados. El cambio de postura de Castañeda frente al SIT, asimismo, podría haber sido una respuesta al descenso en los índices de aprobación de su gestión municipal durante la primera mitad del 2015 (de más de 70% a menos 50% entre enero y mayo de 2015, según sondeos de Ipsos y otras encuestadoras).

por la resolución del contrato de concesión del Corredor Javier Prado, lo cual representaría una significativa carga financiera para el municipio (cuyo presupuesto anual asciende aproximadamente a \$300 millones). Por tanto, es posible que las amenazas por parte de los concesionarios de interponer un proceso arbitral y los importantes costos económicos que habría conllevado a la MML la desactivación de los Corredores ya concesionados del SIT, habrían forzado a la gestión municipal presidida por Castañeda a continuar con su implementación¹⁸⁷.

Una posible salida a este escenario para la MML habría sido demandar la nulidad de los contratos de concesión, como llegó a exigir el MEF, en virtud del art. 9.3 del DL 1012, sobre todo cuando tal norma ya había sido invocada por la MML para cancelar las licitaciones de los Corredores de Integración y Aproximación, de la Unidad de Recaudo y de 11 paquetes de rutas de Corredores Complementarios. Que el municipio no asumiese dicha posibilidad admitiría tanto explicaciones jurídicas como políticas. En tanto los contratos de concesión de los Corredores Complementarios ya estaban suscritos y las licitaciones se habían realizado antes de marzo del 2014 (es decir, las pro-formas de los contratos se habrían elaborado antes de dicha fecha), el sustento legal de la nulidad invocada habría sido discutible y el resultado del proceso judicial incierto. Por otra parte, si la MML respaldaba la pretensión del MEF de exigir la nulidad de los contratos de concesión, habría enfrentado previsiblemente una campaña adversa de los medios de comunicación¹⁸⁸ (que mayoritariamente han asumido posiciones favorables al SIT pese a su anterior oposición a la gestión de Villarán) que posiblemente habría tenido un impacto negativo en los niveles de aprobación de Castañeda.

Al respecto, Stiglich (2014) señala que las reformas que ya habían sido implementadas por la saliente gestión municipal podrían haber generados cambios en la correlación de fuerzas entre los actores implicados en las actividades de transporte urbano de Lima que harían políticamente menos atractiva una vuelta a una situación de fuerte liberalización y desregulación. Si bien dicho *statu quo* genera rentas y poder para un sector de transportistas (y los mismos utilizarían tal poder para impedir una reorganización que eliminaría a muchos de ellos del mercado) las empresas que integran los consorcios concesionarios de los Corredores Complementarios (al menos de los dos primeros concesionados) tendrían interés en que el nuevo sistema se implemente. Para dichos consorcios, la limitación de la competencia resulta un factor esencial para la recuperación de las inversiones exigidas

¹⁸⁷ La celebración por parte de PROTRANSPORTE en octubre de 2015 de contratos de concesión para un tercer corredor complementario (San Juan de Lurigancho-AV. Brasil) con los consorcios que habían obtenido la adjudicación de dicho componente del SIT en la licitación de enero de 2014, podría haberse debido igualmente al riesgo de interposición de un proceso arbitral por parte de los concesionarios, en tanto, como señala Jorge Danós, éstos tienen la posibilidad de emplear la vía arbitral frente al concedente desde la fecha de adjudicación de la *buena pro* en los procesos de licitación, incluso de no haber suscrito contrato **(Entrevista Jorge Danós)**.

¹⁸⁸ Respecto a la imagen pública de la actual gestión municipal, el hecho de que el MEF haya permitido anteriormente la subsanación del contrato del *bypass* de la Av. 28 de julio, celebrado a inicios del 2015 sin contar con su opinión previa (produciéndose una indudable violación del art. 9.3. del DL 1012), pese a las críticas a dicho proyecto de infraestructura, podría haber resultado una significativa fuente de cuestionamientos contra la gestión de Castañeda, en tanto se habría evidenciado una aplicación *selectiva* de las disposiciones del DL 1012.

para operar en el SIT y, por lo tanto, tienen un alto interés en que se cautele la *seguridad jurídica* de sus concesiones. Por tanto, el futuro del SIT resulta incierto. El inicio de su implementación ha alterado evidentemente el balance de poder entre los grupos de transportistas (concesionarios de rutas, dueños de unidades y trabajadores), y revertirla no resultaría tan beneficioso políticamente como era mantener el sistema anterior. En tal sentido, las manifestaciones de apoyo a la reforma de grupos beneficiados (consorcios y en menor medida usuarios) y medios de comunicación habrían neutralizado los intentos de Castañeda por cancelarla.¹⁸⁹

Pese a lo señalado, aún no queda claro si la gestión de Castañeda se ha comprometido plenamente con la implementación del SIT. La permisividad que se aprecia en garantizar el uso exclusivo por los concesionarios Corredor Complementario TGA (donde la ausencia de inspectores municipales de noche desde enero del 2015 ha permitido la irrupción de un creciente número de transportistas sin autorización), además de generar una imagen de desgobierno, indicaría que, en el fondo, persistiría una *deliberada* falta de respaldo de Castañeda a la implementación del SIT (si bien ello podría ocasionar futuros conflictos arbitrales con los concesionarios). En cualquier caso, puede afirmarse que bajo la gestión de Castañeda la implementación del SIT ha experimentado significativos retrasos y se viene llevando de paso de una forma fragmentaria, que podrían comprometer la viabilidad del reordenamiento del transporte, en perjuicio de los usuarios y de la ciudad en su conjunto.

4.3 Perspectivas del SIT

Las marchas y contramarchas en la implementación del Corredor Javier Prado-La Marina durante la actual gestión municipal, reflejarían un menor compromiso por parte de la misma en comparación a su predecesora respecto a la reorganización del transporte público. Careciendo de una visión consistente sobre cómo reformular la organización de dicha actividad y, a la vez, imposibilitada de dar marcha atrás con lo avanzado por la gestión anterior (en los casos en que ya se habían suscrito contratos de concesión para los Corredores Complementarios), las medidas emprendidas bajo la actual gestión municipal han llevado, de momento, a un escenario a medio camino entre la implementación del SIT y el *statu quo* preexistente.

Las perspectivas de la reforma del transporte aún son inciertas y en estos momentos cualquier pronóstico resulta tentativo. Hasta el término de la actual gestión municipal en el 2019¹⁹⁰, podrían plantearse los siguientes escenarios:

- Implementación exclusiva de los Corredores Complementarios con contratos de concesión suscritos (TGA y Javier Prado);

¹⁸⁹ Stiglich, Matteo: “¿Qué va a pasar con la reforma del transporte?”. *Lugares comunes*. 6/10/2014. <https://comunelugares.wordpress.com/2014/10/06/que-va-a-pasar-con-la-reforma-del-transporte/>

¹⁹⁰ En tanto una reforma constitucional aprobada en 2014 prohíbe la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores regionales.

- implementación de los 5 Corredores Complementarios y rutas alimentadoras de los mismos, pero sin llegar a concesionarse los Corredores de Integración y Aproximación ni la Unidad de Recaudo.
- Concesión del conjunto de Corredores Viales del SIT. Sin embargo, no se concesiona la Unidad de recaudo;
- Concesión de todos los componentes del SIT, de forma paulatina y con varios años de retraso en relación a los planes originales.

Incluso el mejor de los escenarios descritos resultaría defectuoso, en tanto los Corredores que vayan entrando en funcionamiento carecerían, por bastante tiempo, de integración tarifaria, al operar sin que haya sido concesionada la Unidad de Recaudo. Tampoco existiría integración física y operacional, pues los Corredores que vayan entrando en funcionamiento coexistirían por un tiempo relativamente extenso con un transporte público atomizado y desregulado. La integración de dichos Corredores con la única línea del Metropolitano y con las líneas 1 y 2 del Metro de Lima tomaría aún más tiempo y resultaría, en el mejor de los casos, incierta. Debe señalarse que la MML no podrá licitar la unidad de recaudo hasta que no se resuelva el proceso judicial interpuesto por el consorcio ganador de la concesión para el mismo (en tanto éste podría interponer una medida cautelar para suspender cualquier eventual licitación) lo cual podría retrasar por varios años la entrada en funcionamiento de un componente esencial del SIT.

Un escenario de indefinición como el descrito, de mantenerse en los próximos años, perjudicaría a los usuarios agravando, antes que solucionando, la problemática del transporte. Ello en tanto la entrada en operaciones de unos pocos Corredores Complementarios desarticulados, que implica la eliminación o modificación de numerosos itinerarios de transporte público, podría restringir aún más la movilidad de sectores apreciables de la población, incrementando el costo y los tiempos al obligar a la mayoría de usuarios a realizar más transbordos, sobre todo en tanto no se ha adoptado un sistema único de recaudo. En tal contexto, el funcionamiento de unos pocos corredores desarticulados no gozaría de una amplia aceptación por parte de la mayor parte del público, que no percibiría las ventajas que el nuevo sistema le podría traer, sino más bien una serie de perjuicios. Ello podría erosionar el respaldo público al proceso de reorganización del transporte público limeño.

La incipiente e incierta implementación del SIT resulta una ocasión conveniente para realizar un balance crítico de las políticas municipales para el transporte público adoptadas durante el último quinquenio. Partiendo de la necesidad de una reorganización integral de dicha actividad, deberían proponerse ajustes que rectifiquen deficiencias percibidas en el diseño del SIT, a fin de mejorar su implementación en un futuro cercano. Para ello en el capítulo final de esta tesis, desarrollaré una propuesta que busca superar los problemas arriba expuestos. Esta consiste en adoptar expresamente

una lógica de servicio público para regular la actividad, incidiendo en la importancia de lograr en el menor plazo posible una integración física y tarifaria entre sus operadores.



CAPÍTULO 5

BALANCE DEL SIT Y PROPUESTAS JURÍDICAS PARA PERFECCIONAR SU IMPLEMENTACIÓN

El presente capítulo presentará un balance crítico de la implementación del SIT. Si bien se parte de la premisa de que el reordenamiento del transporte público de Lima es una iniciativa positiva y necesaria, existirían múltiples aspectos dignos de crítica en la forma en que se ha diseñado y, más aún, sobre la manera en que se viene implementando. Contrastando con las intenciones manifestadas por sus promotores, la entrada en funcionamiento de los primeros corredores complementarios habría incrementado los costos del transporte y los tiempos de viaje para amplios sectores de usuarios. Dichos impactos negativos no deberían, pese a ello, llevarnos a rechazar el modelo de sistema integrado de transporte ni, menos aún, a proponer el retorno al *statu quo* previo liberalizado y desregulado. Más bien la crítica debería llevar a proponer ajustes al SIT que le permitan cumplir mejor su finalidad principal, esto es, garantizar movilidad accesible a la mayoría de limeños que serán sus usuarios. Tales mejoras al sistema deberían enmarcarse en la adopción plena de un régimen de servicio público para el transporte colectivo, en el cual las autoridades públicas se encontrarían obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar su prestación.

En primer lugar se expondrá tanto los efectos positivos como los impactos negativos, que ha generado la puesta en marcha del SIT hasta la fecha. Posteriormente, y con relación a los pasivos de la reforma, se analizarán las deficiencias en el diseño y en la implementación del sistema que habrían originado aquellos perjuicios. Hecho este diagnóstico, se pasará al plano propositivo, desarrollando tres propuestas legislativas que podrían contribuir a mejorar la implementación del reordenamiento del transporte: **a)** la declaración formal del transporte urbano como servicio público (*publicatio* de la actividad); **b)** la creación de una autoridad autónoma metropolitana para el conjunto de modalidades del transporte público (buses/microbuses, metro, metropolitano) de Lima y el Callao; y **c)** la adopción de un esquema de subsidios para el transporte público. Finalmente se propondrá una serie de ajustes adicionales al SIT orientados a que el sistema contribuya efectivamente a mejorar las condiciones de movilidad de los usuarios.

Los cambios propuestos en el SIT al término del capítulo pretenden responder a la interrogante central de esta tesis: ¿qué herramientas jurídicas podrían emplearse para consolidar y perfeccionar la implementación de la reforma del transporte en Lima? Las respuestas que se propondrán al respecto parten de la premisa de que, en tanto el transporte urbano debería regularse como servicio público, las autoridades responsables tendrían que adoptar las medidas necesarias para que su ordenamiento garantice el mayor nivel de movilidad posible para sus usuarios.

5.1. Evaluación crítica del SIT

La implementación de los dos primeros corredores complementarios del SIT ha traído mejoras en relación a las externalidades generadas por el transporte público tradicional, así como respecto a la sensación de orden en el entorno urbano que conlleva la reducción y modernización de las flotas. No obstante, dichas mejoras han venido acompañadas de cambios desfavorables para los usuarios en tanto la reorganización del transporte tiende a reducir la cobertura y aumentar los costos del servicio.

A continuación se describirán los impactos del SIT en sus primeras fases de implementación sobre los usuarios del transporte público limeño, haciendo énfasis en los aspectos negativos. Dicho diagnóstico permitirá formular más adelante en el capítulo propuestas para mejorar el reordenamiento del transporte, partiendo de la premisa de que éste representa un cambio necesario frente al modelo previo caracterizado por la excesiva liberalización y desregulación.

5.1.1 Impactos de la implementación inicial del SIT sobre los usuarios del transporte público

En su primera fase de implementación, el SIT ha traído ciertas mejoras tangibles en la prestación del servicio de transporte público tales como:

- menos accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público¹⁹¹;
- mejores condiciones laborales para los transportistas;
- mejor trato a los usuarios y condiciones más cómodas de viaje;
- incrementos en ciertos tramos de las velocidades de circulación¹⁹² y establecimiento de frecuencias predeterminadas;
- estandarización y renovación progresiva de flotas por vehículos más grandes, limpios y modernos;
- reducción de las emisiones atmosféricas por la adopción del estándar técnico EURO IV¹⁹³.

Sin embargo, dichos cambios positivos han venido aparejados con otros desfavorables para los usuarios, entre los que podrían destacarse los siguientes:

¹⁹¹ Durante los primeros tres meses de pre-operación del Primer Corredor Complementario no se registró ningún accidente fatal de tránsito. (PROTRANSPORTE 2014).

¹⁹² Al respecto cabe señalar que con la implementación del Primer Corredor Complementario (Tacna-Garcilazo-Arequipa) la velocidad de circulación promedio de las unidades de transporte público en horas punta pasó de 9 km/h a 13 km/h (PROTRANSPORTE 2014)

¹⁹³ Mientras que las unidades de transporte público tradicionales utilizaban frecuentemente combustible *diesel* altamente contaminante, los buses patrón del SIT emplearán combustible GNV, con lo que se reducirían a un tercio las emisiones atmosféricas contaminantes.

- Incremento en los costos del transporte público debido a la necesidad de realizar un mayor número de transbordos¹⁹⁴, lo cual a su vez podría aumentar en vez de reducir tiempos de desplazamiento;
- reducción de cobertura geográfica y horaria del transporte público debido a la eliminación o desvío de rutas superpuestas a los Corredores del SIT;
- mayores tiempos de espera para abordar buses de concesionarios y frecuente hacinamiento dentro de los mismos¹⁹⁵, en tanto la eliminación de las unidades preexistentes de transporte público no ha venido acompañada de la inmediata entrada en circulación de una flota suficiente de unidades más grandes¹⁹⁶;

Los cambios descritos han producido malestar entre los usuarios del transporte público y llevado a que la mayoría de éstos rechazaran la implementación del primer corredor complementario en septiembre de 2014. Ello pese a que la mayoría de usuarios apoyan, en principio, la reorganización del transporte público¹⁹⁷.

En relación a la problemática expuesta, Ardito (2014), se ha mostrado particularmente crítico respecto a la implementación de los corredores complementarios del SIT, destacando sus impactos sobre la movilidad de los usuarios del transporte público limeño¹⁹⁸. Señala que, contradiciendo sus objetivos, la implementación del nuevo sistema habría implicado un aumento en los tiempos de viaje y las tarifas pagadas por los usuarios, junto con una reducción del acceso al transporte público en áreas que los Corredores dejarán desatendidas. Ardito afirma incluso que la implementación del SIT

¹⁹⁴ Dicho incremento sería en muchos casos apreciable (por ejemplo, cuando tengan que tomarse 3 buses en vez de uno para desplazamientos diarios a centros de trabajo o estudios), por más que se haya señalado que el cobro de una tarifa única por desplazarse en los Corredores del SIT (a diferencia de las unidades del transporte público *tradicional* en las que la tarifa cobrada varía conforme a la distancia recorrida) relativizaría el incremento de costos (**Entrevista Gustavo Guerra García**).

¹⁹⁵ En realidad, el hacinamiento en los buses del SIT sería menor al observado en las unidades *tradicionales* de transporte público, ya que los choferes en planilla no pretenden maximizar la cantidad de pasajeros en sus unidades (en tanto sus ingresos ya no dependen de ello). La escasez de unidades, no obstante, conlleva que en horas punta transcurran prolongados períodos de tiempo hasta que un bus se detenga a recoger pasajeros en los paraderos más concurridos.

¹⁹⁶ Los problemas de hacinamiento se explicarían en parte por la elevada demanda que generó el período de funcionamiento gratuito del Corredor Azul (Marcha Blanca), que se prolongó del 26 de julio al 9 de septiembre de 2014. Durante dicho período el Corredor atendió 260000 viajes diarios, mientras que al iniciarse el cobro del servicio la demanda se redujo a 170 000 viajes. (Informe PROTRANSPORTE 2014). La reducción en la demanda de viajes y entrada en circulación de más unidades durante los meses subsiguiente ha mitigado los problemas de hacinamiento iniciales.

¹⁹⁷ Según una encuesta de Ipsos difundida el 14 de septiembre de 2014 (2 semanas después del inicio de operaciones del primer Corredor Complementario), 68% de limeños rechazaba el nuevo servicio y sólo 25% lo aprobaba (sólo 26% de los encuestados había utilizado el Corredor). Cabe señalar, sin embargo, que 36% de los encuestados consideraba que a largo plazo tendría un efecto positivo en el ordenamiento del transporte.

“Corredor azul: 25% de limeños aprueba el servicio de transporte”. *El Comercio*. 14/09/2014.

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/corredor-azul-25-limeños-aprueba-servicio-transporte-noticia-1756798>

En otra encuesta más reciente de Ipsos, difundida el 16 de noviembre de 2015, si bien 69% de los encuestados que estaban informados sobre los Corredores viales del SIT (apenas 50% de la muestra) manifestaron su apoyo a su implementación, un 46% señaló que el transporte público de Lima habría empeorado durante el 2015 y 24% que no habría mejorado.

“El 46% cree que el transporte público ha empeorado este año”. *El Comercio*. 16/11/2015.

<http://elcomercio.pe/lima/transporte/50-cree-que-transporte-publico-ha-empeorado-este-ano-noticia-1856533>

¹⁹⁸ Ardito, Wilfredo. “Por qué puede fracasar la reforma del transporte”. *Reflexiones peruanas*. 06/09/2014.

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2014/09/06/por-que-puede-fracasar-la-reforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

incumpliría la finalidad de reducir el uso de vehículos particulares, en tanto los mayores costes, tiempos y dificultades de acceso, harían aún menos atractivo el uso del transporte público. En este sentido, si bien encuentra deseable la eliminación de las combis y *coasters* del transporte urbano, así como una mayor formalización y regulación del servicio, considera que la implementación del SIT, cuya primera fase (la apertura del corredor complementario Tacna-Garcilazo-Arequipa) implicó la eliminación, recorte o desvío de 39 rutas, se ha dado sin tener suficientemente en cuenta las necesidades de los usuarios.

Ardito parecería sugerir que, en una coyuntura como la del transporte limeño actual, antes de avanzar hacia su reorganización como un sistema integrado se deberían mantener las rutas existentes, imponiéndoles mayores regulaciones (sobre aspectos como la propiedad de los vehículos, relación laboral con los choferes, renovación de flotas, frecuencias), evitando en la medida de lo posible modificar los itinerarios para no generar reducciones en la cobertura. Dicho esquema podría resultar una solución provisional, que permitiría una formalización y mejora inicial del servicio, para apostar posteriormente a un cambio de mayores alcances como el que se ha intentado con el SIT¹⁹⁹.

Al respecto, cabe referirse a lo señalado por Avellaneda (2007) en relación a la *Eficiencia Social* del transporte limeño. Avellaneda considera que dicho transporte es eficiente en tanto permite el acceso de los sectores populares a distintas zonas de la ciudad, con una amplia cobertura y amplitud horaria (Avellaneda 2007: 12.) Sin dejar de lado aspectos en los que la implementación del SIT traería mejoras, tales como la reducción de accidentes de tránsito y de la contaminación atmosférica, derechos laborales o la renovación de la flota vehicular, la principal función del transporte público es trasladar a sus usuarios de una forma razonablemente ágil y económica entre distintos puntos de la ciudad. Si la reforma del transporte supone encarecer el servicio, sin reducir (e incluso aumentando) tiempos de desplazamiento y recortando la cobertura del servicio, entonces ésta no habrá cumplido sus principales objetivos, por más que sea exitosa en otros ámbitos.

A continuación, se examinarán los principales problemas de diseño del SIT, que habrían ocasionado que no cumpla con dichas metas. Las mismas se deberían en gran medida, a no haber asumido plenamente un régimen de servicio público para el transporte urbano reorganizado.

5.1.2 Problemas de diseño e implementación del SIT

Los perjuicios ocasionados a los usuarios del transporte público en lo que va del proceso de reorganización del servicio tendrían como causa un conjunto de fallas en el diseño e implementación del SIT. Entre ellas destacarían las siguientes:

- No contempla subsidios para los concesionarios;

¹⁹⁹ El modelo propuesto por Ardito se asemejaría a la primera reorganización del transporte de Santiago de Chile, implementada durante la década de 1990, antes de la adopción del sistema TranSantiago.

- la implementación de los corredores complementarios ha sido excesivamente gradualista;
- se han cancelado las licitaciones (sin convocar nuevos procesos de selección) de componentes vitales para el sistema: la unidad de recaudo (necesaria para la integración tarifaria) y los corredores de integración y rutas de aproximación (necesaria para la integración física y operacional);
- la falta de una unidad de recaudo centralizada eleva los costos de los concesionarios de los concesionarios (por tener que controlar venta de boletos por los choferes), impide implementar sistema de pago electrónico (prolongando los tiempos de transbordo para los usuarios) e integración tarifaria entre los corredores del SIT (que podría reducir costos a los usuarios al tener la opción de no pagar por cada transbordo)
- los corredores complementarios no se han integrado intermodalmente con el Metro de Lima y Metropolitano;
- cantidad insuficiente de buses, que conlleva mayores tiempos de transbordo y situaciones de hacinamiento;
- falta de indicadores sobre niveles de servicio (frecuencias, puntualidad cantidad de asientos) cuyo cumplimiento resulte exigible a los operadores;
- tramos muy cortos para corredores complementarios (particularmente el TGA);
- no contempla corredores segregados para los buses²⁰⁰, lo cual ha generado un escaso incremento en las velocidades de desplazamiento²⁰¹ (excepto en vías anteriormente congestionadas por el transporte público), los cuales en todo caso se relativizan por el mayor tiempo que exigen los transbordos;
- retrasos en la implementación de estaciones de transferencia y de patios de estacionamiento y mantenimiento en Corredores Complementarios;
- inadecuada disposición de los paraderos (a excesiva distancia unos de otros y usualmente en puntos poco transitados por usuarios del transporte público), así como ausencia de equipamientos adecuados en los mismos (tales como paneles con información sobre horarios de llegada de buses);
- falta de información adecuada a usuarios sobre la implementación de los procesos de reorganización de transporte público;

²⁰⁰ Inicialmente la Municipalidad de Lima proyectó reservar la Av. Arequipa al transporte público, pero dio marcha atrás a dicha iniciativa debido a la oposición de los municipios de los distritos que recorrería el primer corredor complementario.

²⁰¹ El incremento escaso o nulo de las velocidades de desplazamiento en los Corredores Complementarios se debería a que los mismos serían arterias saturadas por vehículos particulares (caso de la Av. Javier Prado) o porque, debido a la sobre-oferta de taxis en Lima, estos reaccionarían al mayor espacio de vía dejado por la reducción de la flota de transporte público incrementando su circulación en la vía del Corredor (caso de la Av. Arequipa).

- dispersión de competencias sobre el transporte y potencial falta de continuidad en políticas públicas dificulta implementación del SIT, así como integración entre medios de transporte público;
- política ambivalente de la actual gestión municipal respecto a reorganización del transporte público.

Mendiola *et al* (2014), comparando el diseño del SIT de Lima con experiencias análogas de otras urbes latinoamericanas (Curitiba, Santiago, Bogotá y Salta), señalan que existirían 4 factores de éxito para una reorganización exitosa de los servicios de transporte: **1)** planeamiento y diseño; **2)** entidades y políticas públicas; **3)** recursos e infraestructura; y **4)** calidad del servicio. Dichos factores de éxito, a su vez, se subdividirían en las siguientes variables (Mendiola et al: pp. 88-90)

- 1) Proceso de funcionamiento gradual
- 2) Formalización de empresas
- 3) Estudio de origen y de destino
- 4) Integración intermodal
- 5) Integración tarifaria
- 6) Reducción de sobreoferta de vehículos
- 7) Reglamentación del servicio de transporte
- 8) Corredores únicos o preferentes
- 9) Centro único de control de vehículos
- 10) Paraderos
- 11) Estaciones de transferencia
- 12) Patios de estacionamiento y mantenimiento
- 13) Puntos de venta y recarga
- 14) Acceso al financiamiento

De las variables enumeradas, Mendiola et al señalan que el SIT diseñado por la MML sólo cumpliría con cinco de éstas (formalización de empresas, estudio de origen y destino, reducción de sobreoferta de vehículos, centro único de control de vehículos y acceso al financiamiento). Respecto al resto de factores, identifican carencias y vacíos que denominan *brechas*. Sintetizan sus críticas en las siguientes líneas, que conviene citar:

- *De acuerdo con lo propuesto, la fase de pre-operación considera la formalización de empresas; sin embargo, no se especifica la construcción de la infraestructura presentada en los SIT referentes (los de otras urbes latinoamericanas): vías exclusivas o preferentes, estaciones de transferencia, paraderos y puntos de venta y recarga.*

- *En la actualidad el Metro y el Metropolitano no se encuentran integrados debido a que tienen diferentes operadores de recaudo, lo cual impide una integración intermodal.*
- *No se puede tener una integración tarifaria en la fase de pre-operación debido a que el sistema no cuenta con un operador de recaudo.*
- *En menos de un año (entre el 2012 y 2013) las bases de la licitación cambiaron al menos cuatro veces, lo cual es una mala señal que indica la falta de planificación y compromiso por parte de la MML. Se disminuye así el tiempo disponible de las empresas para que estas puedan hacer una adecuada evaluación del nuevo modelo de negocio”* (Mendiola et al 2014: pp. 90-91)

Los autores citan, además de problemas en los procesos de licitación (que explicarían los retrasos en su realización), la falta de integración física y tarifaria del SIT y la ausencia de una infraestructura adecuada (particularmente la existencia de corredores segregados para los vehículos) como deficiencias centrales en la reorganización del transporte público limeño.

A partir de las críticas planteadas se aprecia que, si bien la reorganización del transporte público por medios regulatorios como el SIT exige menores inversiones que la construcción de infraestructura de transporte masivo (particularmente líneas de Metro), supone costos para el municipio más allá del chatarra de unidades obsoletas. De otro lado, la ausencia de una entidad de alcance metropolitano con competencia sobre los distintos medios de transporte público (buses, Metro, BRT), complicaría los procesos de integración multimodal (y más aún tarifaria) entre los mismos. Finalmente, la opción de la actual gestión municipal por continuar implementando los corredores complementarios sin contar con la unidad de recaudo (que permitiría la integración tarifaria entre los corredores) profundizaría las deficiencias en la implementación del SIT.

Considero que Mendiola et al omiten, no obstante, una *brecha* en el diseño del SIT que resultaría fundamental: la no entrega de subsidios a los concesionarios del sistema. Dicha omisión se explicaría en tanto el análisis de dichos autores (planteado desde el ámbito de la administración de empresas) se enfoca en la rentabilidad del régimen de concesión para los consorcios operadores. Desde su perspectiva el sistema resultaría auto-sostenible recurriendo exclusivamente al cobro de pasajes. Tal afirmación puede ser cierta desde una perspectiva financiera, pero habría que prestar atención a los medios por los cuales ello se conseguiría: los mayores costos exigidos por la elevación de los niveles de servicio (principalmente renovación y adquisición de propiedad de flotas de buses e incorporar a los trabajadores en planilla) no podrían ser compensados exclusivamente por la reducción de la competencia en el mercado de transporte, sino que, probablemente, los concesionarios tendrían que recurrir al incremento de tarifas o la reducción de la cobertura (desatendiendo las zonas y franjas horarias menos rentables, y dotándose de un número insuficiente de vehículos). Frente a tal escenario,

para que Lima cuente con un transporte público de mayor calidad, sin incurrir en incrementos importantes de tarifas ni restringir la cobertura, deberá establecerse algún mecanismo de co-financiación del sector público a los concesionarios del Sistema.

De otro lado, la lentitud del inicio de operaciones de los componentes del SIT (atribuibles a retrasos en los plazos previstos bajo la anterior gestión municipal y sobre todo a la cancelación de licitaciones a inicios de la actual) amenazaría su viabilidad y perjudicaría a los usuarios. Una implementación en un lapso de pocos meses de, por lo menos, todos los Corredores Complementarios conjuntamente con la Unidad de Recaudo, si bien habría resultado más traumática, reduciría los costos de transición (al acelerar la integración tarifaria del sistema evitando que por un período prolongado de tiempos los usuarios deban asumir el costo adicional de pagar por cada transbordo), permitiría que el conjunto del público perciba los impactos del SIT, y habría dado mayor protección a su implementación frente a desafíos legales y políticos.

Por último, podría afirmarse que en el diseño del SIT no se habría prestado suficiente atención a las necesidades de los usuarios. La MML parecería haber priorizado otorgar condiciones ventajosas a los concesionarios del SIT (en ausencia de subsidios) sobre la mejora de los niveles de movilidad de la población²⁰². Ello se reflejaría en el hecho de que el discurso de la gestión de Villarán en favor de la reforma del transporte enfatizaba aspectos como la seguridad vial o el mayor orden, soslayando su impacto en los costos y tiempos de desplazamiento²⁰³. Ello afectaría la legitimidad de la reorganización del transporte público. El hecho de que los cambios tomaron desprevenido al público sería un pasivo adicional en la estrategia comunicacional del municipio, en tanto la implementación del SIT no vino acompañada de campañas informativas de suficiente extensión e intensidad.

5.2 Propuestas jurídicas para perfeccionar la implementación del SIT

Las críticas expuestas al SIT no deberían entenderse como una defensa del *Statu Quo* del transporte público limeño. Pese a las deficiencias señaladas en su diseño e implementación, el SIT debe entenderse como un primer esfuerzo de empleo de la regulación para lograr una mejora de dicho servicio y, junto con experiencias ya consolidadas en otras urbes latinoamericanas, brinda claves respecto a cuáles deben ser las medidas para reorganizar esta actividad como un servicio público.

Por otra parte, si bien críticas como las planteadas por Ardito resultan válidas, no consideraría viable mantener el sistema de autorización de ruta como título habilitante para la prestación del servicio de transporte urbano por un gran número de empresas descapitalizadas. Cumplir con las obligaciones de la Ordenanza 1599 supone costos que la mayoría de transportistas individualmente no podrían

²⁰² Crítica que es suscrita por Mariana Alegre (**Entrevista Mariana Alegre**).

²⁰³ La estrategia comunicacional de la MML parecería haberse orientado más a convencer de las bondades del SIT a los transportistas agrupados en consorcios para participar en las licitaciones de los corredores viales (**Entrevista Carlos Alza**).

cubrir, y éstos ejercerían presión política para eludir sus disposiciones. La elevación de los estándares de servicio exigiría determinadas *economías de escala* y la adopción de un régimen de servicio público que incremente los niveles de regulación y control estatal sobre la actividad. Un marco de contratos de concesión a consorcios como el planteado por el SIT parecería adecuado para tal fin, en tanto dicho régimen garantice niveles de cobertura y tarifas similares a las ofrecidas por los transportistas desregulados y liberalizados, y reduzca en la medida de lo posible los tiempos de desplazamiento.

Dentro de este marco, en que se plantea que resultaría deseable reorganizar el transporte urbano como un sistema integrado con un número limitado de concesionarios regulados, correspondería realizar varios ajustes al planteamiento del SIT. En tal sentido, se desarrollarán a continuación una serie de propuestas que servirían para perfeccionar las políticas de reorganización del transporte público de Lima.

Antes de referirse a las mismas, valdría la pena tener en cuenta como referentes de las adaptaciones que podrían realizarse al SIT, los elementos clave en la organización del transporte en las Áreas Metropolitanas europeas, reseñados por Giménez y Capdevila (2005: 513):

- Búsqueda de un ámbito territorial apropiado a través de la cooperación inter-administrativa;
- enfoque multimodal, mediante competencias sobre el conjunto del sistema de transportes y sobre la coordinación con los operadores de redes, públicos y privados;
- articulación de la organización del transporte con la planificación territorial y urbanística;
- aportación de financiación pública (subsidios) al sistema de transporte colectivo.

Con base a dichos lineamientos se desarrollarán a continuación tres propuestas legislativas que serían fundamentales para mejorar y viabilizar la implementación del SIT: la declaración del transporte urbano como servicio público, la creación de una autoridad autónoma y metropolitana para el transporte público y la creación de un esquema de subsidios para los operadores de la actividad. Dichas medidas facilitarían la integración tarifaria y multimodal del conjunto del transporte público y la provisión de una adecuada cobertura a los usuarios a través del establecimiento para los concesionarios de obligaciones de Servicio Universal.

5.2.1. Declaración del transporte colectivo de pasajeros como servicio público

Los cambios introducidos durante los últimos años al marco legal del transporte público mediante ordenanzas y contratos de concesión, están llevando *de facto* a transformar el transporte público de la capital en un servicio público. El pasar al empleo de contratos de concesión en vez de autorizaciones como título habilitante para desempeñar la actividad es sintomático al respecto. Sin

embargo, no se ha producido ninguna *publicatio* formal, en tanto sigue vigente el marco legal de la LGT, que excluye al transporte urbano de pasajeros de la calificación de servicio público.

Si bien los funcionarios a cargo de la implementación del SIT no han considerado esencial contar con dicha *publicatio*²⁰⁴, excepto por el hecho de que no permitiría la entrega de subsidios a los operadores²⁰⁵ –una carencia grave por sí sola–, la ausencia de una calificación de servicio público tendría implicancias más amplias (ya expuestas en el **capítulo 1**) y daría menor solidez jurídica a los esfuerzos de la MML por reorganizar el transporte público. Debe recordarse que bajo la LGT vigente, la libre competencia es la regla, y su restricción bajo un esquema de concesiones sería *excepcional*. Dentro de este marco legal, el que mediante los Acuerdos de Consejo 134 y 1591 la MML haya declarado saturadas *todas* las rutas de Lima para poder concesionarlas conforme al art. 17.c.1) de la LGT podría resultar discutible. Si bien la MML ha salido bien librada de los procedimientos ante INDECOPI y los procesos judiciales entablados por transportistas cuyas autorizaciones de ruta fueron revocadas, y que factores políticos (como el apoyo mediático a la reorganización del transporte) aunados al paso del tiempo (debido a la prescripción), permitan la implementación de los corredores que componen el sistema, el sustento estrictamente legal del SIT es frágil.

En vista de lo señalado, y a fin de apuntalar jurídicamente los esfuerzos emprendidos por la municipalidad de Lima para reorganizar el transporte público considero esencial la aprobación de una nueva ley general del transporte (o la reforma de las disposiciones pertinentes de la existente) a fin de restablecer la calificación de servicio público a dicha actividad. Tal calificación, además de adecuarse a la realidad material de la actividad (carácter esencial y exigencias de continuidad, regularidad e igualdad de acceso) y haber sido constitucionalmente admitida en la jurisprudencia del TC, subsanaría aspectos jurídicos que podrían obstaculizar la implementación del SIT.

La calificación del transporte colectivo como servicio público, entre sus varias implicancias (dar mayor solidez legal al retiro de rutas y su entrega en concesión, justificar una mayor intervención estatal sobre la actividad, prohibición de que los concesionarios realicen paralizaciones en virtud del principio de continuidad), facilitaría la creación de una entidad rectora del SIT y la entrega de subsidios directos a los operadores del sistema. Estas dos últimas medidas, que se expondrán a continuación, resultarían fundamentales para el nuevo régimen de servicio público con el que se debería consolidar el SIT.

²⁰⁴ Por su parte, los funcionarios de la actual gestión municipal consideran que, pese a lo señalado por la LGT, el transporte público sí es un servicio público de ámbito local, conforme al art. 73.2.2 de la Ley 27972 – LOM. (**Entrevista Roxana Rocha**). No obstante, la calificación que debería primar es la de la LGT, en tanto en virtud del principio de especialidad la ley sectorial prima sobre la ley general. Los funcionarios de la anterior gestión municipal compartían, con mayor acierto, tal criterio (Jara 2012).

²⁰⁵ Opinión sostenida por el ex presidente de PROTRANSPORTE Gustavo Guerra García (**Entrevista Gustavo Guerra García**). No obstante, administrativistas como Danós consideran que el régimen jurídico de los servicios públicos no conlleva la entrega de subsidios, y que los mismos podrían ser transferidos a los operadores del SIT sin necesidad de realizar una *publicatio* (**Entrevista Jorge Danós**).

5.2.2 Creación de autoridad autónoma metropolitana del transporte urbano

En el plano institucional, la implementación del SIT recibiría un importante impulso con la creación de una entidad reguladora y planificadora autónoma del transporte público para el área metropolitana de Lima-Callao²⁰⁶.

A partir de dicha propuesta se contrarrestarían tres problemas que se observan en el marco legal vigente del transporte urbano: **a)** la dispersión de competencias entre distintas instancias de gobierno local y nacional, que dificulta la coordinación de políticas públicas y la emisión de normatividad armónica para el transporte urbano; **b)** el conflicto de competencias entre las municipalidades de Lima y El Callao, en tanto la segunda autoriza unilateralmente numerosas rutas de interconexión que realizan la mayor parte de su itinerario en el ámbito territorial de la primera; y **c)** los riesgos que la falta de continuidad en las políticas públicas de las sucesivas gestiones municipales (así como en el gobierno nacional) acarrea para una planificación a largo plazo de la actividad²⁰⁷.

El marco institucional de la entidad propuesta estaría inspirado en el de los organismos reguladores de servicios públicos establecidos en la Ley 27332, contando, al igual que las mismas, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera²⁰⁸. Ello sería por demás coherente con la opción de otorgar al transporte urbano la calificación de servicio público. No obstante, a diferencia de los organismos reguladores, el ámbito de dicha entidad no sería nacional sino limitado al área metropolitana de Lima-Callao.

Si bien en el resto de zonas urbanas del país el servicio de transporte público es aún más deficiente que en Lima²⁰⁹ y también existen en muchas de ellas problemas severos de congestión vehicular, la situación de la capital, que concentra casi la tercera parte de la población nacional, resulta por sus dimensiones especialmente problemática y exigiría una política y entidad rectora especializadas²¹⁰. Debe señalarse que las competencias de la entidad propuesta debería abarcar el

²⁰⁶ Las propuestas desarrolladas para la creación de una autoridad autónoma metropolitana para el transporte se basan parcialmente en las ideas expuestas por Flores Mazzini (2014).

²⁰⁷ Debe considerarse que el riesgo de dicha propuesta, no obstante, podría ser incurrir en formas de centralismo que eliminen los aportes del gobierno municipal a la regulación, gestión y supervisión de las actividades de transporte. La entidad, en todo caso, debería contar con competencia Metropolitana y autonomía frente a las gestiones municipales de turno. Para compatibilizar sus funciones con la autonomía de los gobiernos locales, podría colaborar con la MML y las municipalidades provinciales del resto del país en la planificación y ordenamiento de sus sistemas de transporte público.

²⁰⁸ La autonomía económica y financiera, no obstante, no debería ser plena (es decir, el organismo no se financiaría exclusivamente con recursos propios como los generados por el aporte por regulación), en tanto la entidad propuesta debería recibir transferencias presupuestales para financiar el esquema de subsidios al transporte público que le correspondería administrar.

²⁰⁹ Cuando no casi inexistente, en tanto en muchas urbes del interior los moto-taxis han desplazado a los buses, microbuses e incluso combis (**Entrevista Pablo Vega Centeno**).

²¹⁰ Por otra parte, podrían crearse entidades replicando las características de la autoridad autónoma propuesta en las principales ciudades intermedias (tales como Arequipa, Cusco, Huancayo, Trujillo, Chiclayo, Piura e Iquitos) que respondan a problemáticas similares del transporte a escala local.

conjunto del área metropolitana²¹¹(es decir el territorio de la MML, Callao y cualquier otra provincia conurbada), superando las divisiones de circunscripciones territoriales que han generado una superposición de competencias que ha entorpecido durante décadas los esfuerzos de racionalización del transporte público.

La autoridad metropolitana autónoma propuesta concentraría atribuciones de los órganos de la MML a cargo del transporte urbano (PROTRANSPORTE y GTU) y de las entidades con competencias equivalentes de la municipalidad provincial del Callao. Asimismo, asumiría funciones de instancias del gobierno nacional como el MTC (Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico y OSITRAN, en relación al metro de Lima), de INDECOPI (tutela administrativa de los usuarios), del Ministerio del Interior (despojando a la PNP de la potestad de sustituir discrecionalmente a los semáforos con sus agentes en el control del tránsito). Asimismo, asumiría en el ejercicio de funciones de planificación, ciertas atribuciones del Ministerio de Vivienda, la gerencia metropolitana de desarrollo urbano de la MML (y sus equivalentes distritales) y del Instituto Metropolitano de Planificación (en adelante, IMP).

La autoridad propuesta no tendría que asumir todas las funciones desempeñadas por la MML en relación al transporte público. Las funciones de fiscalización, por ejemplo, podrían seguir siendo ejercidas por la GTU, e inclusive la convocatoria a licitaciones y celebración de contratos de concesión para componentes del SIT como los corredores complementarios podría seguir siendo una atribución de PROTRANSPORTE, si bien sujetándose a la evaluación y opinión previa de la autoridad metropolitana. Básicamente, la autoridad metropolitana ejercería funciones de coordinación, supervisión, regulación tarifaria y emisión de normativa sectorial y planificación.

En relación a la función de planificación, la misma distinguiría a la entidad propuesta de los organismos reguladores contemplados en la Ley 27332. Dicha función de planificación se ejercería tanto en el ámbito del transporte como el de la regulación de usos del suelo²¹². La articulación de la

²¹¹ Conforme la definición usual en el urbanismo, un metropolitana abarca una zona urbana densamente poblada que concentra comercio, servicios y oferta laboral conjuntamente con áreas extra-urbanas estrechamente vinculadas a la misma (generalmente “ciudades dormitorio”, en tanto sus residentes acuden a trabajar al área urbana), sin importar que éstas formen parte del municipio, demarcación territorial sub-nacional (región Estado) o, en algunos casos inclusive, nacional. El caso del área Metropolitana de Lima resulta especialmente complejo pues, si bien la Municipalidad Provincial de Lima abarca distritos alejados del casco urbano, la Municipalidad provincial del Callao, pese a ser otro ente de gobierno sub-nacional, ocupa un área con continuidad con el casco urbano de Lima desde la década de 1960 (cuando se construyeron las avenidas La Marina y Faucett). Se han definido como conurbaciones supuestos como el de Lima y Callao, en los que un área Metropolitana abarca dos o más núcleos urbanos, sin que uno de ellos resulte necesariamente preponderante.

²¹² En cuanto a la articulación del SIT con la planificación urbana, debe considerarse que uno de los factores que ha contribuido al agravamiento de la congestión vehicular en Lima durante años recientes ha sido la densificación poco controlada de varios distritos centrales, producto del llamado *boom inmobiliario*, que ha desbordado las capacidades de muchas vías para hacer frente a fuertes y rápidos incrementos en su uso por vehículos particulares. Por otra parte, como han señalado una serie de estudios (Vega Centeno et al 2010, Gonzales de Olarte 2013), existe una alta concentración de la oferta laboral y de servicios en los distritos centrales, que lleva a que sean el destino de una elevada proporción de viajes desde la periferia de la ciudad²¹², generando una intensa congestión vehicular en un conjunto de arterias, y obligando a los usuarios del transporte público (en su mayoría procedentes de la periferia) a emplear prolongados períodos de tiempo en sus desplazamientos cotidianos.

regulación del transporte con la planificación urbana (que podría tomar como referente experiencias con varias décadas de experimentación en ciudades como Curitiba) podría manifestarse, fundamentalmente, en dos aspectos: **a)** la regulación de los procesos de densificación de usos del suelo en distritos de Lima centro para mitigar el incremento de la congestión vehicular y la presión que ésta genera sobre las vías y espacios públicos; y **b)** la promoción de la descentralización de actividades generadoras de oferta laboral y de servicios a fin de reducir la cantidad de desplazamientos cotidianos de la periferia a Lima centro. Dichas funciones, que tendrían por base el Plan Regulador de Rutas de Lima Metropolitana y el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima se cumplirían mediante, entre otros instrumentos, la realización de estudios sobre la oferta y demanda existentes de transporte público, y por otro, a partir del diseño de planes de desarrollo urbano, que conciban al transporte público como una herramienta para orientar el crecimiento de la ciudad.

La planificación y regulación del transporte urbano por parte de esta autoridad metropolitana debería darse en el marco más amplio de la coordinación de los múltiples medios de movilidad (automóviles particulares, taxis, Metro y Metropolitano, bicicletas, transporte peatonal). En tal sentido, los futuros planteamientos que se hagan para el SIT deben hacer efectiva la integración –tanto física como tarifaria- de los Corredores de buses con las líneas del Metro y del Metropolitano (para lo cual resultaría idóneo contar con una autoridad única para todos estos ámbitos), articulando los mismos con redes de ciclo-vías y vías peatonales. La integración tarifaria resulta particularmente importante, en tanto la misma permitiría que el mayor número de transbordos que implicaría la reorganización del transporte público en una red de corredores viales concesionados, no suponga un incremento significativo de las tarifas. Ello en tanto se podría, como en otras ciudades que cuentan con integración tarifaria del servicio de transporte público, adoptar un esquema que permita el uso ilimitado de la red a partir de un pago único durante un rango de tiempo (que idealmente debería poder ser diario, semanal o mensual²¹³). De este modo, mediante pro-rateo, la cantidad de dinero pagada por los usuarios sería menor a la suma de pagos por transbordos individuales.

Volviendo a la exposición de los aspectos jurídico-institucionales de la propuesta, la autoridad autónoma, sin perjuicio de su carácter autónomo, debería estar adscrita a algún órgano de gobierno local o nacional, salvo que se establezca como un organismo constitucionalmente autónomo²¹⁴. Esta última opción, no obstante, presentaría factores que desaconsejarían su asunción. En primer lugar, la necesidad de una reforma constitucional (que exige mayoría calificada del Congreso) podría entrapar

²¹³ Dicho esquema de pago único por utilizar el conjunto del sistema de transporte público no ha sido adoptado por las ciudades latinoamericanas analizadas (pese a contar con integración tarifaria), pero resulta común en los de las principales urbes europeas.

²¹⁴ Danós (2004) señala que durante los debates para la adopción de una nueva Constitución durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se propuso otorgar rango de organismos constitucionalmente autónomos a las entidades reguladoras de servicios públicos. No obstante, dicha propuesta no prosperó al finalmente abandonarse el proyecto de reforma constitucional.

su proceso de creación. En segundo término, podría existir una excesiva rigidez en el marco legal de la institución, que debería ser desarrollado mediante Ley Orgánica.

En relación al nivel de gobierno al que la autoridad del transporte debería estar adscrita, considero que la opción institucionalmente más adecuada sería vincularla al Poder Ejecutivo y, dentro del mismo, a la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), como el resto de organismos reguladores o, en su defecto, al MTC. Lo más probable es que adscribir la entidad rectora del transporte de Lima al gobierno nacional suscite resistencias entre quienes defienden la vigencia de la autonomía municipal, en tanto restaría importantes atribuciones a la MML para transferirlas a un organismo del gobierno nacional²¹⁵. En principio, coincido con que, lo óptimo sería que una autoridad metropolitana de transporte se encuentre adscrita a los gobiernos locales. No obstante, considero que existen razones que aconsejarían sustraerla de la esfera local. La más importante es que, dado que las circunstancias políticas impiden que la MML y la municipalidad del Callao acuerden un régimen de gestión común del transporte, la adscripción institucional de esta autoridad metropolitana al Poder Ejecutivo permitiría que cumpla un rol dirimente, más allá de las diferencias entre los dos municipios, que estarían de todas formas representados en el Consejo Directivo del organismo.

En relación a este último punto, y de manera hasta cierto punto análoga a los organismos reguladores de la Ley 27332, la autoridad metropolitana del transporte estaría presidida por un consejo directivo compuesto por representantes de los órganos cuyas atribuciones la autoridad del transporte asumiría: MML y Municipalidad del Callao, MTC, Ministerio de Vivienda e INP. Asimismo, debería nombrarse a un representante de los usuarios y de las empresas concesionarias. La dirección del consejo directivo, idealmente, estaría a cargo de un técnico independiente, seleccionado mediante concurso público. Como en los organismos reguladores, sus integrantes tendrían una duración en el cargo mayor al de la gestión municipal y su reemplazo se daría de forma escalonada. La autoridad autónoma podría a su vez subdividirse en direcciones especializadas en ámbitos específicos de la movilidad urbana²¹⁶: Metro de Lima, BRT y transporte de superficie (buses, ciclovías, calzadas peatonales). Una gerencia general y un conjunto de órganos de línea, control, asesoría y de resolución de controversias desempeñarían los aspectos operativos, en coordinación con las autoridades competentes de la MML y la Municipalidad del Callao en aspectos del transporte sobre los que conserven atribuciones.

En tanto el nuevo organismo asumiría una serie de funciones de la MML y la municipalidad del Callao en relación a la regulación del transporte público, podrían surgir objeciones con respecto a su constitucionalidad²¹⁷. Ello porque su creación podría interpretarse como una contravención al **art.**

²¹⁵ Resulta por demás altamente probable que la actual gestión municipal se oponga a la creación de una Autoridad Autónoma adscrita al Poder Ejecutivo que asuma diversas funciones de la GTU y PROTRANSPORTE, pudiendo entablar un proceso de inconstitucionalidad de llegar a aprobarse la Ley para su creación (**Entrevista Roxana Rocha**).

²¹⁶ Dicha subdivisión estaría inspirada en la autoridad para el transporte público de Londres, *Transport for London*.

²¹⁷ Los funcionarios de la actual gestión municipal consideran que la creación de la autoridad única de transporte contravendría la constitución (arts. 192.4, 194 y 195.5) así como el bloque de constitucionalidad que formaría con las disposiciones relevantes

195.8 de la Constitución, que señala que los gobiernos locales son competentes para regular el transporte urbano. Respecto a dichas objeciones, considero que sólo una interpretación muy restrictiva de la teoría del bloque de constitucionalidad²¹⁸ impediría la transferencia de algunas competencias de la MML y la Municipalidad del Callao sobre el transporte público, en tanto la propia norma constitucional señala que los gobiernos locales son competentes para regular el transporte público *conforme a ley*²¹⁹.

Si bien los cambios propuestos no serían inconstitucionales, ellos exigirían realizar modificaciones a la Ley 29772-Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), en tanto dicha norma señala en su **art. 81.1.2** que normar, regular y planificar el transporte urbano provincial se encuentra entre las competencias exclusivas de los gobiernos locales (refiriendo como función exclusiva la de normar y regular en su **art. 81.1.4**, otorgar autorizaciones y concesiones en el **art. 81.1.7** y supervisar la prestación del servicio en el **art. 81.1.9**). Para el caso de la MML dichas competencias y funciones se asignan en virtud de los **arts. 161.7.1** (planificar, gestionar y regular) y **167.7.4** (otorgar autorizaciones y concesiones). Por tanto deberían reformarse los **arts. 81.1.2, 81.1.4 y 161.7.1** para transferir a la autoridad autónoma las funciones normativas, reguladoras y planificadoras de la MML y la municipalidad del Callao. Asimismo sería necesario precisar, en relación a la potestad contenida en los **arts. 81.1.1.7 y 161.7.4**, que la facultad de otorgar concesiones para el servicio de transporte público (si se opta por mantenerla en manos de PROTRANSPORTE y la GTU) estará sometida a la opinión previa de la autoridad propuesta.

Cabe señalar que la propuesta de creación de una autoridad metropolitana del transporte se encuentra en debate desde inicios de 2014²²⁰. Habiendo sido en un primer momento respaldada por la gestión metropolitana de Susana Villarán, viene siendo impulsada por el MTC, entidad que se encuentra elaborando un anteproyecto de Ley sobre la materia²²¹, que será presentado entre fines de 2015 e inicios

de la LOM (arts. 73.2.2 y 81.1.), a menos que dicha entidad se limite a desempeñar funciones muy acotadas de planificación (**Entrevista Roxana Rocha**).

²¹⁸ La teoría del bloque de constitucionalidad señala que existen normas que, sin estar expresamente contenidas en la constitución, poseen rango constitucional por desarrollar disposiciones clave de las mismas, tales como las relativas a la autonomía municipal.

²¹⁹ Hay quienes podrían señalar, por otro lado, que el **art. 195.5** de la Constitución dispone que los gobiernos locales son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales y que, si se considera al transporte urbano como tal, lo lógico sería que conserve dicha competencia. No obstante, en tanto dicha actividad no es (de momento) formalmente un servicio público, en la *publicatio* de la misma se podría excluir al transporte urbano del ámbito local para asignar las competencias a la autoridad metropolitana.

²²⁰ “Lima y Callao tendrán una autoridad única en transporte.” *El Comercio*. 06/02/2014 <http://elcomercio.pe/economia/peru/lima-y-callao-tendran-autoridad-unica-transporte-noticia-1707664>

²²¹ Asimismo, se presentaron durante el 2014 dos proyectos de Ley para la creación de una autoridad metropolitana del transporte; el Proyecto de Ley N° 3349/2013-CR, presentado por el congresista **Leonidas Huayama**, y el proyecto de Ley N° 4034/2014-CR, presentado por el congresista **Carlos Bruce**. El primer proyecto propuso la creación de una autoridad nacional única del transporte, mientras que el proyecto de Bruce propone declarar de necesidad pública la creación de una autoridad del transporte para Lima y Callao. Si bien ésta última iniciativa resulta más acertada en cuanto a técnica legislativa y a proponer un alcance metropolitano para la institución propuesta, el proyecto de Ley 3349/2013-CR tiene el acierto de haber propuesto la declaración del transporte urbano como servicio público. Ninguno de los dos proyectos de ley ha prosperado a la fecha.

de 2016²²². El organismo cuya creación propondría el MTC tendría la denominación de Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao y que la propuesta del MTC contemplaría establecer autoridades similares en otras 6 ciudades del país (Arequipa, Cusco, Huancayo, Trujillo, Chiclayo y Piura).

Si bien aún no se conocen los detalles de la propuesta normativa, resulta probable que la Autoridad Única del Transporte se encuentre adscrita al gobierno nacional que, en cierta forma, asumiría una posición más preponderante en relación al transporte público²²³. Si bien podría cuestionarse la posibilidad de que el Gobierno Nacional re-centralice las competencias sobre el transporte público, en tanto se trata de un problema metropolitano que exige la intervención de la MML (así como resultaría probable que la misma cuestione la constitucionalidad de la autoridad única), existirían aspectos que aconsejarían una mayor participación del gobierno nacional en la regulación y políticas públicas del transporte urbano. Dicha opción, además de permitir superar los conflictos entre la MML y el Callao en relación a las rutas de interconexión, facilitaría contar con recursos del presupuesto nacional para financiar la entrega de subsidios directos a los operadores del SIT (que no podrían ser cubiertos con los limitados recursos de la MML). La creación de dicho esquema de subsidios, la última de las propuestas a desarrollar, se analizará a continuación.

5.2.3 Entrega de subsidios directos a operadores del transporte público

El aporte de subsidios al transporte público parecería, a simple vista, una opción difícil de justificar dentro de visiones orientadas hacia el libre mercado, como las que han dominado el ordenamiento jurídico y políticas económicas del Perú desde la década de 1990.²²⁴ Ello en tanto, para las mismas, se dispondría de recursos del erario público para financiar parte de los costes de actividades económicamente ineficientes (entendidas así por poco rentables).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como señalan Giménez y Capdevila (2005) refiriéndose al contexto europeo, no se puede exigir que servicios públicos o de interés general como el de transporte colectivo sean al mismo tiempo rentables mediante la autofinanciación y brinden servicio

²²² “MTC tendrá en diciembre primer diseño de Autoridad Única de Transporte para Lima y Callao”. *Agencia Andina*. 23/10/2015

<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-mtc-tendra-diciembre-primer-diseno-autoridad-unica-transporte-para-lima-y-callao-581138.aspx>

²²³ Asimismo, con la creación de dicha Autoridad Única, resultaría probable que se apueste por priorizar la construcción de las 5 líneas de metro proyectadas por MTC, por encima de la construcción de más líneas de BRT, optándose por convertir progresivamente a los corredores de buses del SIT en una red alimentadora del Metro, según el modelo del TranSantiago.

²²⁴ Debe recordarse que la primera medida de ajuste estructural en clave neoliberal en el Perú fue la eliminación de subsidios mediante el famoso “shock” de agosto de 1990.

universal a los usuarios, cumplan estándares razonables de calidad y frecuencia en la prestación a costos moderados.²²⁵

Por su parte Marsili (2011), analizando el caso de la empresa municipal de transporte público constituida en el 2002²²⁶ en la ciudad argentina de Rosario, señala que dicha compañía exhibe permanentes déficits pese a percibir subsidios anuales federales y municipales por encima de \$20 millones anuales. En términos estrictamente microeconómicos, se trata de una sociedad altamente deficiente, cuyo pobre desempeño financiero tiene una incidencia macroeconómica negativa (al elevar *innecesariamente* el gasto público). Sin embargo, Marsili matiza dicha calificación debido al factor de *Eficiencia Social* de dicha empresa pública: desde que ha iniciado operaciones no sólo ha prevenido una reducción de la oferta, sino que ha ampliado la cobertura del transporte público hacia zonas periféricas deficientemente atendidas por las empresas privadas, prestando un servicio de similar o mejor calidad que éstas²²⁷. Dichas consideraciones de *Eficiencia Social* justificarían la existencia de subsidios que podrían cubrir los sobrecostos de un servicio de transporte público de alta calidad y cobertura con tarifas reguladas, en caso la reducción de la competencia que supondrían los contratos de concesión no resultase suficiente para garantizar la rentabilidad del servicio²²⁸.

Cabe añadir que existen estudios desde el ámbito de la economía que evidenciarían que los beneficios macroeconómicos generados por los subsidios directos al transporte público excederían los costos de su financiación. En tal sentido Parry y Small (2009) determinaron, analizando los sistemas de transporte público de Londres, Nueva York y Los Ángeles, que la entrega de subvenciones por encima del 50% de los costos de los operadores del transporte público, en tanto se destinen a incrementar la calidad y eficiencia del servicio, generalmente conlleva una serie de beneficios (reducción de la contaminación medioambiental y accidentes de tránsito, reducción de horas hombre perdidas en desplazamientos, mayor eficiencia logística, incremento del bienestar de los usuarios) cuyo valor económico excedería los costos de la política de subsidios.

En tal sentido, los subsidios se encontrarían justificados cuando se destinan a actividades económicas calificadas como servicios públicos o de interés general, en tanto sus operadores cumplan

²²⁵ Figueroa (2005) señala que el TransMilenio de Bogotá ha alcanzado estándares altos de calidad y cobertura, a la vez que se autofinancia. Sin embargo, para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) han debido entregarse subsidios a los consorcios concesionarios, pese a lo cual algunos han experimentado dificultades económicas. Asimismo, el sistema de TranSantiago recibe aproximadamente \$100 millones en subsidios anuales.

²²⁶ La empresa pública, Sociedad Municipal de Transporte Urbano (SEMTUR) se constituyó en respuesta al contexto de grave crisis económica que afectó a Argentina en el 2001-2002, durante la cual varias empresas de transporte de la ciudad de Rosario dejaron de operar. Sus rutas pasaron a titularidad de la SEMTUR en tanto el gobierno municipal constató que no existían inversionistas privados dispuestos a garantizar la *continuidad* del servicio. En años posteriores, la SEMTUR se fue expandiendo, al asumir las rutas de otras empresas privadas que salían de circulación, llegando a cubrir, para el 2009, alrededor de un tercio de la demanda de transporte público de Rosario.

²²⁷ A diferencia de Lima, los problemas del transporte público de Rosario no se deben a la sobreoferta, sino a su existencia deficitaria, que ha venido agravándose desde la década de 1990.

²²⁸ Sin perjuicio de lo arriba escrito, Mendiola *et al* (2013: 155) señalan que bajo el esquema actual de concesiones sin subsidios, los corredores viales resultarían rentables para los consorcios a cargo de operarlos.

con determinadas cargas o *misiones* como la del servicio universal. Dicha figura, desarrollada principalmente en el ámbito de las telecomunicaciones, y que en el Perú se ha visto reflejada en el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (en adelante, FITTEL), representa, como notan Cairampoma y Solar (2010) una excepción a la política de eliminación de los subsidios asumida en el Perú desde la década de 1990²²⁹. En tal sentido, la declaración del transporte urbano como servicio público permitiría imponer a los concesionarios del SIT la misión de proveer Servicio Universal (garantizar una amplia cobertura geográfica y horaria con estándares de calidad uniformes e idóneos y a tarifas accesibles para los usuarios), a la vez que la entrega de subsidios se justificaría como contraprestación estatal por satisfacer dicha obligación.

Conforme afirman Giménez y Capdevila (2005: 511), existirían alternativas a la entrega de subsidios directos al servicio de transporte público, en cuanto los mismos podrían verse sometidos a condicionamientos políticos y presupuestales. En tal sentido, podría optarse por una política de transferencias fiscales: destinar todo o parte del impuesto selectivo al consumo (en adelante, ISC) a los combustibles, o el impuesto a la propiedad vehicular a la construcción de infraestructura de transporte público y a subvencionar el servicio; o bien crear tasas especiales sobre la congestión vehicular que cumplan un propósito similar²³⁰. Dicho mecanismo de subvenciones a la operación y mejoras de los servicios de transporte público mediante gravámenes al tránsito particular ayudaría a crear un círculo virtuoso, especialmente teniendo en cuenta los limitados recursos financieros del sector público en el país (y, más aún, de la comuna limeña)²³¹.

Los subsidios al transporte público serían financiados tanto con aportes de la MML (y la municipalidad del Callao) como del gobierno nacional²³², debiendo idealmente establecerse la obligatoriedad de su entrega por Ordenanza y por Ley, respectivamente, a fin de prevenir la discrecionalidad en la entrega de recursos. Dados los limitados recursos de la MML, probablemente la mayoría de los recursos transferidos procederían del gobierno nacional, Los recursos asignados para subvenciones al transporte público por el gobierno nacional y municipal podrían entregarse o bien a la autoridad metropolitana de transporte, para que los distribuya entre los concesionarios, o bien

²²⁹ Si bien no se trata, *strictu sensu*, de un subsidio directo, sino de un fondo financiado mediante contribuciones legalmente exigidas a las empresas de telecomunicaciones, que es administrado por el MTC y se destina a la expansión de la cobertura del servicio a zonas rurales y urbano-marginales.

²³⁰ Ejemplo de éste último mecanismo sería el *cobro por congestión*, que representa el pago de un peaje por acceder a áreas urbanas centrales, adoptado inicialmente en Singapur durante la década de 1970 e implantado en Londres a partir del 2000. Dicho esquema permite reducir la congestión vehicular en áreas urbanas centrales (al desalentar el ingreso a las mismas en autos particulares) e invertir en la mejora de los servicios de transporte público alternativos en dichas zonas.

²³¹ Los ingresos de la MML para el 2014 ascendieron a apenas S./ 946 millones (aprox. \$300 millones). En contraste, los ingresos del municipio de Bogotá durante el mismo año ascendían a \$5000 millones, de los cuales \$ 400 millones se destinaron a movilidad urbana.

“Municipalidad de Lima aprobó su presupuesto y plan de acción del 2014”. *El Comercio*. 17/12/2013

<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/municipalidad-lima-aprobo-su-presupuesto-plan-accion-2014-noticia-1674597>

²³² La co-financiación por parte de ambos niveles de gobierno se justificaría en que ambos tendrían representación en la autoridad metropolitana del transporte.

directamente al fideicomiso del SIT, que distribuiría a los concesionarios los subsidios junto con los ingresos generados por el cobro de pasajes.

Los subsidios que se contemplan para el SIT no necesariamente tendrían que suministrarse para la operación del conjunto del sistema. Así, podría optarse por una política de subsidios cruzados entre los Corredores con mayor demanda de las áreas centrales y los menos rentables de la periferia (por ejemplo, las REZNAS): los primeros se autofinanciarían (cobrando tarifas más altas) mientras que la operación de los segundos estaría subvencionada para garantizar el servicio universal²³³.

Finalmente, debe señalarse que en el Perú ya existe un precedente de entrega de subsidios directos para el transporte público. Se trata del Metro de Lima, cuya Línea 2, en virtud del contrato de asociación público-privada (en adelante, APP) suscrito entre el gobierno nacional y los concesionarios, recibe subsidios estatales por un monto de hasta \$134 millones anuales (aprox. 2/3 de sus costos de operación que se reflejan en el costo de las tarifas)²³⁴. Considerando que los costos operativos de una línea de Metro son mucho mayores a los del transporte público, un subsidio que cubra la mitad de los costos operativos del SIT probablemente no representaría un costo mucho mayor, y éste se vería compensado por la elevada rentabilidad social de contar con un transporte de calidad, de bajo costo para los usuarios y con amplia cobertura.

Como en el caso del Metro, existiría la posibilidad de recurrir a la figura de la APP cofinanciada para subvencionar las operaciones del SIT. Si bien la declaración del transporte urbano como servicio público no resultaría indispensable para ello, la *publicatio* del mismo daría mayor sustento a la cofinanciación, tanto en los contratos de concesión que se celebren a futuro como en los ya suscritos, que serían renegociados. Y, en tanto el Estado asumiría la obligación de garantizar la prestación del servicio público, se podría condicionar la entrega de subsidios a que los operadores asuman expresamente obligaciones derivadas del servicio universal, así como al cumplimiento de indicadores de calidad de servicio (frecuencia, regularidad, cantidad de asientos ofrecidos).

5.2.4 Propuestas adicionales

Además de la creación de una autoridad autónoma metropolitana del transporte público y la entrega de subsidios a los operadores del mismo a fin de cumplir obligaciones de servicio público, piezas fundamentales para establecer un régimen de servicio público para el SIT, la reorganización del

²³³ Alegre propone que los *paquetes de servicio* de las concesiones incluyan Corredores con elevada demanda y Corredores para zonas de periferia. De este modo, la rentabilidad de operar en los primeros cubriría los costes de brindar acceso universal atendiendo a los segundos. (Entrevista a Mariana Alegre).

²³⁴ "Línea 2 del Metro de Lima: 5 precisiones urgentes sobre su 'rentabilidad'." *Semana Económica*. 13/03/2014. <http://semanaeconomica.com/articulo/infraestructura/133925-linea-2-del-metro-de-lima-cinco-precisiones-urgentes-sobre-su-concesion/>

transporte público debería ser perfeccionada con una serie de medidas adicionales que aborden los aspectos críticos señalados al inicio de este capítulo. Entre ellas, pueden enumerarse las siguientes:

- Renegociar los contratos de concesión de los Corredores Complementarios ya suscritos para extender sus itinerarios, cobertura horaria y flota de buses. La entrega de subsidios validaría la imposición a los concesionarios de mayores obligaciones de servicio público;
- En futuros procesos de licitación para Corredores Viales del SIT, deberían licitarse paquetes de servicios (rutas) que combinen en una medida importante rutas rentables con otras no rentables, a fin de establecer un esquema de subsidios cruzados;
- Incluir en los contratos de concesión para los componentes del SIT cláusulas o adendas referentes a índices de niveles de servicio, relativos a aspectos como la frecuencia y regularidad de los recorridos, la puntualidad y la cantidad de asientos ofrecidos y cantidad de km recorridos por las unidades de los concesionarios. Los contratos de concesión deberían condicionar la distribución de los ingresos recaudados a los operadores del SIT (así como de los subsidios) al cumplimiento de niveles mínimos en relación a los estándares indicados;
- En relación al punto anterior podría contemplarse, como en Santiago, la adopción de una política de reasignación periódica de rutas de los concesionarios con niveles de cumplimiento más bajos de los indicadores de servicio señalados a aquellos operadores con indicadores más altos;
- Integración tarifaria del SIT en el menor plazo posible, que permita a los usuarios de los corredores de buses, del metro y del metropolitano adquirir pases electrónicos que, idealmente, deberían hacer posible el uso ilimitado del transporte público durante un mes o un año inclusive. De esta forma se mitigaría el impacto económico de la necesidad de realizar más transbordos;
- En la medida de lo legalmente posible, la futura implementación de los corredores complementarios, de integración y rutas aproximación debería ir precedida por la entrada en funcionamiento de la Unidad de Recaudo para que, al menos, exista integración tarifaria entre los mismos;
- Entrada en funcionamiento de los componentes del SIT debería realizarse de forma menos espaciada, si bien no inmediata y simultánea (como en el TranSantiago). Debería planificarse la implementación de los corredores complementarios que aún no entran en funcionamiento (así como de los corredores de integración y rutas de

aproximación) para que las fases de prueba y pre-operaciones de todos ellos se inicien en un lapso de pocos meses.

- Establecer, por lo menos en los tramos de mayor congestión vehicular de los Corredores Complementarios, carriles segregados para el transporte público.
- Contemplar la posibilidad de realizar modificaciones en el trazado de los Corredores Viales del SIT, a fin de contar con un esquema menos rígido que el adoptado de corredores complementarios, de integración y rutas de aproximación, de modo que los usuarios se vean obligados a realizar menos transbordos.
- Revisar, cuando sea posible, los itinerarios de los corredores complementarios de integración y rutas de aproximación, a fin de garantizar que, por lo menos en los distritos de Lima Centro, ninguna vivienda, lugar de trabajo o centro de estudios se encuentre a más de 700 m. de un Corredor Vial/estación de Metro o Metropolitano. Cuando resulte indispensable para garantizar dicho acceso, podría permitirse una superposición de rutas mayor al 20% contemplado en la normatividad del SIT.
- Contemplar en el diseño de los componentes del SIT procesos de consulta a asociaciones de usuarios y vecinos y a municipalidades vecinales, buscándose el consenso respecto a las modificaciones que se realicen;
- Revisar disposición de paraderos del SIT, a fin de que éstos no se encuentren a más de 6 o 7 cuadras de distancia entre sí, ni a más de 3 a 4 cuadras en los tramos de mayor demanda;
- Revisar las Bases de futuras licitaciones para permitir la participación de inversionistas extranjeros con un mayor *know how* en la provisión de servicios de transporte moderno, que podrían participar en consorcios con empresas locales;
- Realizar campañas informativas más intensas y prolongadas sobre los cambios y beneficios que supondría implementación del SIT.

Las medidas propuestas y otras que se conciben para el SIT deben tener como finalidad maximizar la accesibilidad del sistema para los usuarios. No debe perderse de vista que la finalidad principal del transporte público es movilizar a personas entre distintas zonas de una ciudad, y que de la misma deriva la satisfacción de una serie de necesidades básicas (trabajo, educación, salud, ocio). En tal sentido, un mayor orden y la reducción de externalidades (accidentes, contaminación) en el transporte público pueden resultar fines loables y deberían ser contemplados en la regulación, pero ello no se debería lograr sacrificando la cobertura e incrementando los costos del sistema en perjuicio de los usuarios, en su mayoría población de escasos recursos.

A partir del balance del SIT realizado en este capítulo, se reafirma que la reorganización del transporte de Lima resulta una iniciativa esencialmente positiva, y debería ser continuada. Sin embargo, también se constata que existen múltiples aspectos críticos en su diseño e implementación que perjudican a los usuarios, incrementando los costos y tiempos de desplazamiento a la vez que se reducen la cobertura y frecuencias de los servicios. Si dichas deficiencias no son rectificadas, para un sector importante de usuarios el remedio propuesto por la MML a los problemas del transporte puede resultar peor que la enfermedad y reivindicar frente a los mismos el modelo informal y saturado (pero con amplia cobertura) que pretende desterrar.

Por tanto, debe aspirarse a que en el SIT los tiempos totales de viaje (sumando caminata, transbordos y desplazamiento en bus) sean menores que en el sistema tradicional, con condiciones de servicio más cómodas (mejor ambiente en los buses, menor hacinamiento²³⁵) y sin aumentos significativos en el costo mensual promedio para los usuarios. En tal sentido, la adopción de un régimen de servicio público, la creación de una autoridad autónoma metropolitana del transporte que facilite la integración del sistema y la entrega de subsidios a las empresas operadoras serían medidas que coadyuvarían a que el SIT logre las finalidades trazadas.

Una mejora *integral* en las condiciones de prestación del transporte público permitiría convertir al mismo en una alternativa *real* frente al automóvil. De este modo, una mejor implementación del SIT permitiría avanzar, siguiendo lo afirmado por Avellaneda y Dextre (2014), de una concepción urbana centrada en el tránsito vehicular privado, a otra de movilidad sostenible y multimodal, en la que el auto particular sea una opción más entre otras para el desplazamiento, con lo que podría reducirse su uso, ganándose espacios públicos y reduciéndose la contaminación ambiental y congestión vehicular. Sin que ello implique –necesariamente– restringir el uso del automóvil –opción sobre la que no se pronuncia esta tesis– la implementación del SIT debe tener como norte optimizar la movilidad de todos los sectores de la población metropolitana y, a la vez, contribuir a introducir una mejor planificación del espacio urbano. En tal sentido, la adopción plena de herramientas jurídicas derivadas de un régimen de servicio público como las arriba propuestas permitiría al SIT cumplir de mejor manera la función de instrumento para un transporte público que no sólo sea más ordenado sino que mejore efectivamente la calidad de vida de los usuarios y de la ciudad en su conjunto.

²³⁵ La cantidad de pasajeros por m² no deberían exceder de 6 al interior de los buses en ningún momento, según los estándares de densidad sugeridos por las Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

El proceso de reorganización del transporte público que se viene llevando a cabo en Lima (así como experiencias previas en otras urbes latinoamericanas que le han servido como inspiración) para constituir el Sistema Integrado de Transporte (SIT) puede considerarse como un esfuerzo por emplear al Derecho como instrumento de desarrollo social y económico. Implica una nueva visión de las políticas urbanas basada en sistemas integrados de transporte, un enfoque de movilidad sostenible y la articulación del transporte público con la planificación urbana.

Por tanto, el SIT resultaría la alternativa más adecuada para reordenar el transporte público de Lima, siendo económicamente más asequible y pudiendo implementarse en menos tiempo que las inversiones en líneas de metro. Permitiría asimismo potenciar los beneficios de dicha infraestructura, al integrarla al resto del transporte público una vez reorganizado.

En el plano jurídico, bajo la nueva regulación se corrige los excesos de la liberalización y desregulación que desde la emisión del DL 651 caracterizaron el marco legal del transporte público en el Perú. El régimen de concesiones que se pretende establecer en el SIT implicaría, en la práctica, reintroducir un régimen de servicio público para el transporte urbano, calificación que fue desconocida con la promulgación del DL 651.

Ello exigiría realizar una serie de ajustes al sistema entre los cuales la adopción explícita de un régimen de servicio público para la actividad de transporte sería una opción consistente con las características del SIT y brindaría una serie de herramientas jurídicas que permitirían potenciar el nuevo sistema y mitigar sus deficiencias, facilitando un cambio positivo y duradero en los servicios de transporte de la capital peruana.

En sus primeras etapas de implementación el SIT ha producido un conjunto de efectos indudablemente positivos, tales como la reducción de las externalidades generadas por el transporte público (accidentes de tránsito y contaminación atmosférica), mejores condiciones laborales para los transportistas y la renovación, modernización y estandarización de la flota de buses.

No obstante, el SIT también ha acarreado una serie de impactos negativos para los usuarios, destacando los siguientes: **1)** incremento en los costos del transporte público debido a la necesidad de realizar un mayor número de transbordos (en tanto a la fecha no existe integración tarifaria y de medios de pago), lo cual a su vez podría aumentar en vez de reducir los tiempos de desplazamiento; **2)** reducción de la cobertura geográfica y horaria del transporte público debido a la eliminación o desvío de rutas superpuestas a los corredores del SIT; **3)** mayores tiempos de espera para abordar buses de concesionarios y frecuente hacinamiento dentro de los mismos.

Tales impactos negativos podrían atribuirse a un conjunto de deficiencias en el diseño e implementación del sistema, destacándose las siguientes: **1)** no contempla subsidios para los

concesionarios; **2)** excesivas dilaciones en la implementación de los componentes del sistema **3)** no cuenta con integración tarifaria ni de medios de pago en su actual fase de implementación (debido a la cancelación de la licitación de la unidad de recaudo por la MML); **4)** ausencia de corredores segregados para los buses (lo que no permite aumentos de velocidad); **5)** falta de información adecuada para los usuarios; **6)** extensiones muy cortas para algunos tramos y falta de indicadores exigibles a operadores sobre niveles de servicio (frecuencias, puntualidad cantidad de asientos); **7)** dispersión de competencias en materia de transporte (que impide política común con el Callao) y falta de autonomía de entidades rectoras del transporte que garantice continuidad de políticas; **8)** política ambivalente de la actual gestión municipal respecto a la reorganización del transporte público.

En respuesta a la interrogante planteada al inicio de esta tesis sobre qué puede aportar el Derecho para perfeccionar y consolidar la implementación del SIT, la respuesta se resume en proponer, fundamentalmente, tres medidas legislativas:

- Declarar legalmente al transporte urbano colectivo como servicio público, efectuando la *publicatio* de la actividad;
- crear una autoridad autónoma metropolitana del transporte público con competencia sobre todos los componentes del mismo (buses, metropolitano, metro, etc.) en el conjunto del área metropolitana de Lima y Callao, que asuma las funciones de coordinación, supervisión, regulación tarifaria, emisión de normativa sectorial y planificación (que puede abarcar aspectos de desarrollo urbano y usos del suelo en tanto afecten al transporte); y
- crear un esquema de subsidios directos a los concesionarios del SIT, a fin de garantizar el servicio universal, reflejado en que el transporte público cuente con una cobertura amplia, tarifas asequibles y niveles de calidad adecuados;

Las medidas legislativas propuestas, junto con otros ajustes en el SIT pretenden coadyuvar a que el transporte público cumpla, dentro de un enfoque de movilidad sostenible y con estándares de calidad mucho mayores a los que prevalecían en Lima, su genuina vocación como servicio público: garantizar al menor costo posible para los usuarios su desplazamiento entre distintas zonas de la ciudad en los tiempos más breves posibles y bajo condiciones razonables de comodidad, de modo que el bus resulte una alternativa genuina al automóvil y sus itinerarios un instrumento de articulación y desarrollo urbano.

BIBLIOGRAFÍA

Libro

- Alegre, Mariana (2010) Todos somos peatones: un enfoque de derechos para el tratamiento de la movilidad urbana en Lima (Tesis de maestría) Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ariño, Gaspar (2004) Principios de Derecho Público Económico. Granada: Comares
- Avellaneda, Pau. (2007) Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso en la ciudad de Lima. (Tesis doctoral). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Avellaneda, P. y Dextre, J.C. (2013) Movilidad en zonas urbanas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bielich, Claudia (2009) La guerra del centavo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Burga et al (1990) El transporte urbano de pasajeros en Lima. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Cairampoma, Vicente Alberto; Solar, Guelly (2010) El régimen legal del servicio universal en telecomunicaciones. El caso peruano del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITTEL. Lima: Editorial Adrus.
- De Soto, Hernando (1990). El otro sendero: la revolución informal 9ª ed.). Lima: Instituto Libertad y Democracia
- Glave, Luis Miguel (1977) El transporte urbano en Lima Metropolitana 1920-1976. (Tesis de bachiller). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Giesecke, Jaime Arturo (1983) El transporte urbano: costos, tarifas y excedentes. (Tesis de bachiller). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú
- Herce, Manuel (2009) Sobre la movilidad en la ciudad. Barcelona: Editorial Reverte.
- Marsili, Marina Beatriz (2011) Transporte público con gestión estatal. El caso de la SEMTUR en Rosario. Rosario: Librería Juris.
- Mendiola, Alfredo et al (2014). Análisis de la propuesta de concesión para el transporte público de Lima: viabilidad financiera de un potencial operador. Lima: Universidad ESAN.
- Montezuma, Ricardo (2000). Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: Retos y realidades. Bogotá: Veeduría Distrital-Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo-El Tiempo.
- Muñoz Machado, Santiago
(1998) Servicio público y mercado. Vol. 1. Madrid: Iustel.
(2011) Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Vol. 4. Madrid: Iustel
- Phillips, Charles (1965) The economics of regulation: theory and practice in transportation and public utility industries. Homewood, Illinois: Richard Irwin inc.
- Sánchez León, A; Calderón, J; Guerrero, R (1978). Paradero final: el transporte público en Lima Metropolitana. Lima: DESCO.

Zegarra, Diego (2005) El servicio público: fundamentos. Lima: Palestra

Capítulo de libro con editor/es o compilador/es

Alza, Carlos (2009) El derecho humano al agua: el enfoque de derechos aplicado a los servicios públicos. En Córdova, Jesús (ed.) Teoría general del derecho constitucional. Lima: Caballero Bustamante.

Barbero, José (2006). Transporte Urbano. En Fretes-Cibils, V.; Giugale, M.; y Newman, J. L. (Eds.): Perú: La oportunidad de un país diferente, prospero, equitativo y gobernable (Cap. 11). Lima: Banco Mundial.

Cano Campos, Tomás (2011) La regulación del transporte público urbano. En Muñoz Machado, Santiago (ed.) Derecho de la Regulación Económica. Vol. VI. Transportes (pp. 309-361). Madrid: Iustel.

Danós, Jorge

(2007) El régimen de los contratos estatales en el Perú. En Céspedes, A. et al (ed.) Ponencias del II congreso de derecho administrativo contemporáneo (pp. 63-105) Lima: Palestra

(2004) Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios. En Danós, J et al (ed.) Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Administrativo PUCP (pp. 415-456) Lima: Jurista Editores

Figueroa, Oscar (2005) Nuevas inversiones en infraestructura y transporte en las ciudades latinoamericanas: ¿Aggiornamiento o innovación? En De Mattos et al: Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI (pp. 485-503). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Giménez i Capdevila, Rafael (2005) Organización de los transportes e institucionalización de las áreas metropolitanas en Europa occidental. En De Mattos et al: Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI (pp. 505-515). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 505-515.

Laguna de Paz, José Carlos (2009). Competencia en transportes: si las expectativas son razonables, los resultados pueden ser aceptables. En: Cano Campos, R. y Carbonell Porras, E: Derecho público del transporte en la ciudad: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana (pp. 57-78). Madrid: Universidad Complutense.

Ludeña, Wiley (2010). Lima. Reestructuración económica y transformaciones urbanas. Período 1990-2005. Lima: Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuadernos de Arquitectura # 13. En: De Mattos, C.; Ludeña, W. (Eds.) Lima_Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano (pp. xxx-xxx). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Investigación de

la Arquitectura y la Ciudad; Santiago de Chile: Pontificia Universidad de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Vega Centeno, P.; Dextre, J.C.; Alegre, M. (2011). Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana. En: De Mattos, C.; Ludeña, W. (Eds.) Lima_Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano (pp. xxx-xxx). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad; Santiago de Chile: Pontificia Universidad de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Artículo de revista científica

Alza, Carlos (2011) ¿Qué se entiende por regulación? : Enfoques y equivocidad. *Revista de Derecho Administrativo*, 10, pp. 317-322.

Amaya, Leónidas Raúl (2006) ¿Fallido intento de lograr la cesación de la vigencia de la ley del medio pasaje? *Cuadernos Jurisprudenciales*, 60, pp. 25-31.

Aspilla, Yefer (2012) La implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá y sus retos en el futuro. *Revista Tecnogestión*, 9 (1), pp. 26-40.

Bonells, C.F.U.; Durán, E.A.V. (2012) Consideraciones sobre el esquema del Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá. *Épsilon*, (18), pp. 105-121.

Bullard, Alfredo (1992) ¡Al fondo hay sitio! : ¿puede el teorema de Coase explicarnos el problema del transporte público?. *Themis*, 21, pp. 93-100.

Corvalán, Alejandra Lazo (2008). Transporte, movilidad y exclusión: El caso de Transantiago en Chile. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12 (270), 45-53.

Danós, Jorge (2011) El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana. *Themis*, 21, pp. 255-264.

Fernández, Tomás Ramón (1999) Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. *Revista de la Administración Pública*, 150, pp. 57-74

Figueroa, Oscar (1990). La desregulación del transporte público en Santiago: balance de diez años. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales – Eure*, 16 (49), 23-32.

Figueroa, Oscar (2005) Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales - Eure*, 31 (94), 41-53.

Figueroa, Oscar (2007) Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *Revista Eure*, 33 (100), 165-171.

Flores Fernández, Luis (2006) El transporte urbano de pasajeros: ¿servicio al público o un servicio público? Medios pasajes y pases libres. *Cuadernos jurisprudenciales*, 60, pp. 3-25.

Huapaya Nava, M.; Soto, E. (2012). De todos y de nadie: el caso del Transporte Público en Lima y el Callao y la necesidad de un planteamiento común. *Revista de Derecho Administrativo*, 6 (12), pp. 323-336.

- Huapaya Tapia, Ramón (2011) Notas sobre el concepto jurídico del servicio público en nuestro ordenamiento legal. *Themis*, pp. 93-102.
- Ghidini, Roberto (2011). Aprendiendo una lección de Curitiba. Efectos perversos de una política orientada al transporte público y al medio ambiente. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (67). pp. 68-85.
- Gonzales de Olarte, E; del Pozo Segura, J.M. (2012). Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo. *Investigaciones regionales* (23), pp. 29-52.
- Jara, María; Vásquez Córdova, Joaquín (2012). El Servicio de Transporte Público Urbano de personas: libre mercado y regulación. *Revista de Derecho Administrativo*, 6 (12), pp. 309-322.
- Jiménez, Alonzo (2012). La Regulación del Transporte Público en Lima Metropolitana e INDECOPI: a propósito de una discutible Resolución en materia de Barreras Burocráticas. *Revista de Derecho Administrativo*, 6 (12), pp. 337-354.
- Kresalja, Baldo (1999) El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. *Themis*, 39 (pp. 39-98)
- Lazarte; Jorge E. (2006) El servicio público para el Tribunal Constitucional: a propósito del transporte público gratuito. *Derecho & Sociedad*, 17 (26), pp. 21-32.
- Lindau, L. A., Hidalgo, D., & Facchini, D. (2010). Curitiba, the cradle of bus rapid transit. *Built Environment*, 36(3), pp. 274-282.
- Mairal, Héctor A. (1993) La ideología del servicio público. *Revista de Derecho Administrativo*, 5 (14) pp. 359-437.
- Mello, C. y Rojas, Fernando. (2005) El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá. *Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes* (21), pp. 106-115.
- Mendoza, Milagros (2009) Servicio de transporte terrestre de pasajeros ¿Servicio Público? Necesidad de una correcta conceptualización para su mejor prestación. *Revista de Derecho Administrativo*, 4 (7), pp. 490-496.
- Muñoz, Juan Carlos; Batarce, Marco; Hidalgo, Darío (2014) Transantiago, five years after its launch. *Research in Transportation Economics*, 48, pp. 184-193.
- Quintana, Eduardo (2012) Naturaleza y efectos de los subsidios en servicios públicos. *Revista de Derecho Administrativo*, 12, pp. 75-83.
- Parry, Ian W.H.; Small, Keneth A. (2009). Should Urban Transit Subsidies Be Reduced? *American Economic Review*, 99 (3), pp. 700-724.
- Rodríguez, Michelle P.; Sánchez, Hernan (2015) El SITP y su falta de uso. *Revista Agenda de Calidad*, 10 (25), pp. 109-135.
- Vega, C.D. (2015). Movilidad urbana: ¿cómo definir un sistema de transporte público colectivo (SITP), en Bogotá, DC Colombia. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 11(20), pp. 71-82.

Vignolo, Orlando (2014). Los efectos de la liberalización del transporte urbano del Perú. Dos reflexiones críticas desde el dominio público viario después de dos décadas de "mercado. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (2), 157-173.

Documentos en Internet

Ardito, Wilfredo

(2014)

¿A quién perjudicará la "reforma del transporte"? *Reflexiones peruanas*. 23/07/2014

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2014/07/23/a-quien-perjudicara-la-reforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

¿Por qué puede fracasar la reforma del transporte? *Reflexiones peruanas*. 06/09/2014

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2014/09/06/por-que-puede-fracasar-lareforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

(2015) ¿Qué hacer después del fracaso de la reforma del transporte? *Reflexiones peruanas*. 02/03/2015

<https://reflexionesperuanas.lamula.pe/2015/03/02/que-hacer-despues-del-fracasode-la-reforma-del-transporte/reflexionesperuanas/>

DTPM (portal de la Dirección de Transporte Metropolitano de Santiago de Chile)

<http://www.dtpm.gob.cl/>

Flórez Mazzini, Alfonso (2014) Autoridad Técnica Unificada de Transporte para Lima Metropolitana y provincias conurbadas. (presentación ppt.) Fundación Transitemos.

<http://es.slideshare.net/sibr/alfonso-flrez-mazzini-transitemos-propuesta-autoridad-unica>

Fundación Transitemos (2013) Hacia una ciudad para las personas: Hoja de Ruta para una Movilidad y un Transporte Sostenibles en Lima y Callao al 2025

<http://www.transitemos.org/propuestas/hoja-de-ruta/>

Guerra García, Gustavo (2014) La reforma del transporte en Lima Metropolitana (presentación ppt).

Municipalidad Metropolitana de Lima, Instituto Metropolitano PROTRANSPORTE

<http://es.slideshare.net/sibr/gustavo-guerra-garcia-la-reforma-del-transporte-en-lima-metropolitana>

Jara, María (2013) "La reforma del transporte en Lima". (presentación ppt). Municipalidad

Metropolitana de Lima, Gerencia de Transporte Urbano.

<http://araper.pe/ckfinder/userfiles/files/Presentaci%C3%B3n%20MML%20%20Mar%C3%ADa.pdf>

Lupano J.A; y Sánchez, R. Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte.

Santiago de Chile: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL).

<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3642>

Pardo, Carlos Felipe (2009) Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL).

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/3641-los-cambios-en-los-sistemas-integrados-de-transporte-masivo-en-las-principales>

Poole-Fuller, Esteban (2015) Rectificando las fallas del mercado: los intentos de reorganización del transporte público en Lima Metropolitana durante la gestión municipal de Susana Villarán (2011-2015). Blog de la Oficina Académica de Responsabilidad de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/rsderecho/wpcontent/uploads/sites/811/2015/10/AQU%C3%8D.pdf>

Sosa, Paolo; Tanaka, Martín

(2014)

¿Por qué Susana, por qué? *Revista argumentos*, 8 (5). Diciembre 2014.

<http://www.revistargumentos.org.pe/porquesusana.html>

SITP (portal del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá)

<http://www.sitp.gov.co/>

<http://revistargumentos.iep.org.pe/articulos/por-que-susana-por-que/>

Stiglich, Matteo

(2014)

Las políticas de transporte de Susana Villarán (2011-14) *Lugares comunes*. 30/12/2014

<https://comunelugares.wordpress.com/2014/12/30/las-politicas-de-transporte-de-susana-villaran/>

¿Qué va a pasar con la reforma del transporte? *Lugares comunes*. 06/10/2014

<https://comunelugares.wordpress.com/2014/10/06/que-va-a-pasar-con-la-reforma-del-transporte/>

Transantiago (portal)

<http://www.transantiago.cl/>

URBS - Urbanização de Curitiba (portal de la entidad rectora de la RIT de Curitiba)

<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/>

Wikipedia (artículos)

Rede Integrada de Transporte

https://es.wikipedia.org/wiki/Rede_Integrada_de_Transporte

Sistema Integrado de Transporte de Bogotá

https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_Integrado_de_Transporte_de_Bogot%C3%A1

Transantiago

<https://es.wikipedia.org/wiki/Transantiago>

TransMilenio

<https://es.wikipedia.org/wiki/TransMilenio>

Informes

Congreso de la República

(2014)

Proyecto de Ley N° 3349/2013-CR Proyecto de Ley que crea la Autoridad Única Nacional del Transporte, presentado por el congresista Leonidas Huayama Neyra el 4 de Abril de 2014.

Proyecto de Ley N° 4043/2014-CR Proyecto de Ley que declara de Necesidad Pública y Preferente Interés la creación de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao, presentado por el congresista Carlos Bruce Montes de Oca el 28 de noviembre de 2014.

Defensoría del Pueblo (2008). El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida. Lima: Informe Defensorial # 137.

Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA) (2005) Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao de la Republica del Peru. Resumen. En: Plan Maestro Lima-Callao. Tokyo: JICA.

PROTRANSPORTE (2014) Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano PROTRANSPORTE de Lima

ANEXOS

I) FUENTES NORMATIVAS

Legislación

Constitución Política del Perú

Decreto Legislativo 651

Ley 26271

Ley 27181

Ley 27444

Ley 27774

Ley 27680

Ley 27972

Ordenanza 103-MML

Ordenanza 104-MML

Ordenanza 131-MML

Ordenanza 1338-MML

Ordenanza 1538-MML

Ordenanza 1599-MML

Ordenanza 1613-MML

Ordenanza 1681-MML

Ordenanza 1769-MML

Jurisprudencia

Sentencia 00034-2004-PI/TC

Res 2001-2012/SC2-INDECOPI

Otros

Contrato de concesión del servicio público de transporte de pasajeros en los corredores complementarios del Sistema Integrado de Transportes de Lima

II) RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Mariana Alegre

Abogada y magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Candidata a Master in Science en City Design and Social Science por la London School of Economics (LSE). Directora del Observatorio Ciudadano Lima Cómo Vamos y especialista en temas de movilidad urbana.

Carlos Alza

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Regulation por la London School of Economics (LSE). Especialista en temas de regulación y políticas públicas. Fue adjunto de la Defensoría del Pueblo para Servicios Públicos, Medio Ambiente y Pueblos Indígenas, puesto en el cual intervino en 2008 en la elaboración del Informe Defensorial N° 137: El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida. Actualmente se desempeña como coordinador de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno de la PUCP.

Wilfredo Ardito

Abogado por la Pontificia Universidad Católica, docente en la facultad de Derecho de dicha casa de estudios y en la de la Universidad del Pacífico. Académico especialista en temas de DDHH y reconocido activista anti-discriminación. Publica el blog *Reflexiones peruanas*, en el que ha expresado en diversos artículos críticas en relación al impacto social de la implementación del SIT.

Jorge Danós

Abogado por la Pontificia Universidad Católica, docente en la facultad de Derecho de dicha casa de estudios y en la de la Universidad del Pacífico. Especialista en Derecho Administrativo y socio del estudio Luis Echeopar García S.R.L (asociado a Baker & McKenzie International). Anteriormente se desempeñó como asesor del Congreso de la República (1988-2002) y jefe del gabinete de asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros (2003-2005).

Ángel Delgado

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, docente en la facultad de Derecho de dicha casa de estudios. Especialista en Derecho Municipal. Ha sido regidor metropolitano (1984-1987) y en la actualidad ejerce como asesor jurídico de la MML.

James Delgado

Gerente del Área de Contabilidad del Consorcio de Transporte Arequipa (CTA), uno de los dos consorcios concesionarios del Corredor Complementario de la Av. Tacna-Garcilazo-Arequipa.

Juan Carlos Dextre

Ingeniero civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú, magíster en Transportation en la University College de Londres y candidato a doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en temas de movilidad urbana y autor de varias publicaciones sobre la materia. Actualmente se desempeña como jefe del departamento de Ingeniería de la PUCP y como presidente del Comité de Movilidad y Urbanismo de la Fundación Transitemos.

Gustavo Guerra García

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Georgetown. Ha sido viceministro de transportes (2001-2002) y entre 2011 y 2015 fue presidente del directorio de PROTRANSPORTE y uno de los principales arquitectos del SIT.

Pablo Vega Centeno

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magister en Urbanismo por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Es docente en la facultad de Arquitectura de la PUCP y director del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC). Especialista en temas de espacio público y movilidad urbana.

Roxana Rocha

Abogada por la Universidad de Lima. Desde julio de 2015 se desempeña como presidenta del directorio de PROTRANSPORTE.