

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**UNA EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA  
EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE TRANSPORTE URBANO  
MASIVO DE LIMA**

Tesis para optar el grado de  
Magíster en Regulación de Servicios Públicos, que presenta  
**CARLOS ENRIQUE CALDERÓN CARVAJAL**

DIRIGIDO por  
**GONZALO MARTÍN RUIZ DÍAZ**

San Miguel, 2016

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>PARTE I: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>7</b>
<b>2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN: GENERALES Y ESPECÍFICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>PARTE II: MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>9</b>
<b>1. MARCO HISTÓRICO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>12</b>
<b>3. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
<b>PARTE III: MARCO METODOLÓGICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA.....</b>	<b>22</b>
<b>1. HIPÓTESIS.....</b>	<b>22</b>
<b>2. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>22</b>
<b>3. MÉTODO DE MUESTREO .....</b>	<b>22</b>
<b>4. UNIVERSO/MUESTRA.....</b>	<b>23</b>
<b>5. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>6. FUENTES DE DATOS DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>23</b>
<b>PARTE IV: INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....</b>	<b>24</b>
<b>1. ANÁLISIS.....</b>	<b>26</b>
1.1 ÁREAS DE YUXTAPOSICIÓN ENTRE GOBIERNO NACIONAL Y EL GOBIERNO SUB NACIONAL DE LIMA METROPOLITANA .....	26
1.2 EXPERIENCIAS PERUANAS .....	70
1.3 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....	85
1.4 FACTORES DE DISTORSIÓN.....	100
1.5 INDICE DE YUXTAPOSICIÓN.....	104
1.6 AUTORIDAD UNICA PARA EL TRANSPORTE URBANO .....	107

2. CONCLUSIONES.....	110
3. RECOMENDACIONES.....	112
CUADROS:.....	113
BIBLIOGRAFÍA: .....	123



# INTRODUCCIÓN

**JUSTIFICACIÓN.** El crecimiento demográfico de Lima Metropolitana, combinado con un marco institucional bastante permisivo con su parque automotor –altamente contaminante y generador de factores de inseguridad para los ciudadanos- pone en relieve la importancia de tener un sistema de transporte urbano masivo que mitigue y solucione, en el mediano y largo plazo, esta problemática.

En esa lógica, deviene necesario –sino indispensable- atraer inversión privada para proyectos de infraestructura y transporte, que se constituyan en las soluciones reales para dicha problemática.

Asimismo, resulta muy importante la existencia de un marco jurídico e institucional que dé garantías al capital privado, tanto en lo referido al retorno de su inversión, como en la asignación de riesgos a las partes y en la distribución de competencias entre las distintas autoridades.

**LA PROBLEMÁTICA.** En el caso de Lima Metropolitana se aprecia una serie de indefiniciones y yuxtaposiciones entre la Municipalidad Provincial y el Gobierno Central, que se han priorizado en las siguientes cinco áreas: Planificación urbana, Formulación de proyectos, Promoción y adjudicación de concesiones, Financiamiento y, Regulación y supervisión de los proyectos. Una evidencia de dicha situación es la ejecución simultánea de dos proyectos de transporte urbano masivo, uno por parte del gobierno local, con un sistema de Buses de Transporte Rápido, denominado El Metropolitano; y, el otro, por parte del gobierno nacional, mediante un sistema de trenes, denominado El Metro; pretendiendo cada uno ser más eficaz y eficiente que el otro como expresión de política pública.

El hecho es que esa yuxtaposición o coexistencia puede generar inseguridad jurídica e incertidumbre respecto a cuál es el nivel de gobierno o autoridad que resulta competente para supervisar y hacer cumplir las obligaciones de los agentes privados interesados en invertir en dichos proyectos y para establecer los mecanismos regulatorios y de supervisión.

**OBJETIVO.** El presente trabajo busca analizar las características del marco institucional referido a la Planificación urbana, Formulación de proyectos, Promoción y adjudicación de concesiones, Financiamiento y, Regulación y supervisión de los proyectos de Transporte Masivo Urbano en Lima Metropolitana.

También se evaluará si existen indefiniciones o yuxtaposiciones entre las competencias de los distintos niveles de gobierno –nacional y subnacional- y, de existir éstas, establecer algún mecanismo para medir su intensidad y su eventual impacto en la toma de decisiones para la inversión privada en proyectos de esta naturaleza.

**METODOLOGÍA.** Se utilizará un estudio de casos comparativo de las ciudades de Lima, Buenos Aires, Santiago de Chile y Bogotá; cuyas similitudes y diferencias resultan bastante ilustrativas para nuestros fines.

Otra herramienta metodológica en este trabajo es la elaboración de un “Índice de yuxtaposición”, que permita establecer el grado o intensidad de la participación simultánea de distintas autoridades o niveles de gobierno en una misma problemática; el cual podría constituirse, además, en un dato relevante para los agentes inversores y, en general, para los tomadores de decisión.

**ESBOZO DE RESULTADOS.** Una primera conclusión a la que arriba este trabajo, es que la notoria participación e injerencia del Gobierno Nacional, en el caso del Perú, ha sido consecuencia de la necesidad de garantizar la bancabilidad de los grandes proyectos de infraestructura; lo cual resulta una lógica consecuencia de la debilidad financiera de los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, a despecho de lo expuesto, no se aprecia que la problemática correspondiente a Lima Metropolitana –con respecto a la yuxtaposición de funciones- sea particularmente más severa que en otras ciudades de la región; lo que podría dar señales de una constante institucional en relación con los proyectos de infraestructura para el transporte urbano.

Surge del presente trabajo, de manera casi natural, la comprobación de la necesidad de un rediseño institucional que podría suponer, básicamente, la creación de un organismo autónomo superior, con capacidad planificadora y decisoria en materia de desarrollo urbano y de infraestructura para el transporte público de Lima y Callao, que tenga a su cargo toda la problemática y que asuma la gestión del sistema integral, incluyendo la definición de un plan de inversiones de mediano y largo plazo, que evite superposiciones y duplicidades que podrían afectar la demanda y equilibrio financiero de los proyectos o la rentabilidad social de los mismos.

**DESCRIPCIÓN BREVE.** La Interpretación de los Resultados –correspondiente a la Parte IV del trabajo- contiene el Análisis, las Conclusiones y las Recomendaciones, que constituyen, en conjunto, la médula del estudio de casos.

En el Análisis se describe seis espacios: i) El marco legal que regula y rige las competencias en materia de Planificación urbana, Formulación de proyectos,

Promoción y adjudicación de concesiones, Financiamiento y, Regulación y supervisión de los proyectos, que son las áreas de yuxtaposición entre el gobierno nacional y el gobierno sub nacional de Lima Metropolitana; ii) la experiencia peruana constituida por el proyecto de buses (BTR) denominado EL METROPOLITANO, ejecutado por el gobierno local y por el proyecto de trenes urbanos denominado EL METRO, ejecutado por el gobierno nacional, atendiendo en ambos casos a cada una de las cinco áreas de yuxtaposición; iii) la experiencia internacional de los casos de Buenos Aires, Santiago de Chile y Bogotá, revisando su comportamiento en las mismas áreas de yuxtaposición; iv) los factores de distorsión que aparecen como consecuencia de la yuxtaposición revisada, los cuales inciden en la ejecución de los proyectos; v) la propuesta metodológica denominada Índice de Yuxtaposición, que surge del presente trabajo; y, vi) la necesidad de una Autoridad Única para el Transporte Urbano, con la recomendación de su creación, que surge de manera casi natural como una herramienta para enfrentar la problemática actual.

Las Conclusiones sobre la situación actual del marco institucional estudiado, muestran una evidente yuxtaposición, entendida como la participación simultánea de dos autoridades -gobiernos local y nacional para este trabajo- que ejecutan políticas públicas distintas en respuesta a una misma demanda social; yuxtaposición que responde a una lógica de naturaleza básicamente económica, pero enfocándola no como el problema en sí sino como una expresión del mismo.

Finalmente, las Recomendaciones, que se formulan partiendo del hecho que la yuxtaposición estudiada revela una realidad: en proyectos de grandes magnitudes, siempre será necesaria la participación del gobierno central en calidad de garante, lo cual debería llevarnos primero a encontrar formas de ajuste de la institucionalidad a fin que recoja esa realidad y luego establecer las bases para una modificación permanente o para la elaboración de un nuevo diseño institucional.

# **PARTE I: FORMULACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Si bien el proceso de promoción de la inversión privada de los últimos años ha alcanzado un nivel aceptable en cuanto a obtención de resultados concretos, puede apreciarse, sin embargo, que la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno presenta algunas indefiniciones, imprecisiones y yuxtaposiciones, que evidenciarían la falta de preparación del aparato estatal peruano para promover con eficiencia la inversión privada, puesto que –aun cuando los proyectos son adjudicados con cierta regularidad- enfrentan dificultades para ser puestos en marcha y también durante su ejecución.

Cabe preguntarse, entonces, cómo la falta de claridad en los procedimientos, la ineficacia en las normas y la ineficiencia de las entidades públicas, podrían afectar el proceso de promoción y captación de inversión privada en infraestructura de servicios públicos –específicamente para el transporte urbano masivo de Lima Metropolitana- y, por ende, perjudicar a la sociedad en su conjunto que dejaría de recibir los beneficios que la inversión trae consigo.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Lima Metropolitana, como casi toda gran urbe, tiene una demanda insatisfecha en materia de transporte urbano masivo, la cual viene siendo enfrentada con la construcción simultánea de diversos modos de transporte –buses y trenes- a cargo de órganos de gobierno de nivel nacional y sub nacional, con el consiguiente choque de competencias y objetivos. El crecimiento poblacional que exacerba esa demanda y el parque automotor contaminante e inseguro para los pasajeros y peatones, son factores que ponen en relieve la importancia y necesidad de tener un sistema de transporte urbano masivo eficiente, limpio y seguro, que deje atrás la compleja situación actual.

Pero, la construcción de ese nuevo sistema de transporte urbano, la ciudad necesita atraer inversión privada, que viabilice la ejecución de los proyectos necesarios.

Simultáneamente, resulta muy importante la existencia de un marco jurídico e institucional que dé garantías al capital privado, tanto en lo referido al retorno de su inversión, como en la asignación de riesgos a las partes y en la distribución de competencias entre las distintas autoridades.

No se trata sólo de armonizar las relaciones entre las organismos que intervienen en la ejecución de proyectos, sino de entender que las imprecisiones institucionales producen –entre otras consecuencias- algunas demoras en la ejecución de los diversos proyectos de infraestructura, lo cual genera costos económicos reales, estimándose por cada año un incremento potencial de cinco por ciento en el costo de un proyecto, solamente por la elevación natural de precios (PRIALÉ: 2014); de modo que todo esfuerzo orientado a corregir esta situación deviene más que necesario.

### **3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN: GENERALES Y ESPECÍFICOS**

#### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar las características del marco institucional referido a la Planificación urbana, Formulación de proyectos, Promoción y adjudicación de concesiones, Financiamiento y, Regulación y supervisión de los proyectos de para el transporte urbano masivo de Lima Metropolitana; destacando la importancia de mejorar el entorno en materia de promoción de inversiones.

#### **OBJETIVO ESPECÍFICO**

Elaborar propuestas de mejora del marco institucional, clarificando las atribuciones y procedimientos de los organismos públicos de distintos niveles de gobierno que intervienen en los procesos de concesión de infraestructura para el transporte urbano masivo de Lima Metropolitana.

# PARTE II: MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 1. MARCO HISTÓRICO

Partiendo de los años ochenta y pasando por la transición de los años noventa, se revisará los primeros pasos en la reducción de la presencia del Estado en la actividad empresarial y en la promoción de la inversión privada. Analizaremos, luego, el proceso consolidado en el siglo XXI, en que se aprecia una alianza formal del Estado con el capital privado.

### A. LOS OCHENTA: EL ESTADO EMPRESARIO

En los años ochenta, el Perú vivía aún una organización estatal influenciada por la Teoría de Sustitución de Importaciones, que se expresaba en una omnipresencia pública en las actividades empresariales.

Esa estructura de intensa actividad empresarial del Estado fue construida durante el docenio militar de 1968-1980, con los gobiernos de Juan Velazco Alvarado y Francisco Morales-Bermúdez Cerruti, y sobrevivió durante los regímenes democráticos de Fernando Belaúnde II (1980-1985) y Alan García I (1985-1990).

### B. LOS NOVENTA: LA TRANSICIÓN

A partir de 1990 el Perú ingresa a un proceso de revisión de su organización institucional y se dan los primeros pasos para la reducción de la presencia del Estado en la actividad empresarial y la promoción en serio de la inversión privada.

El nuevo gobierno asumió el mando el 28 de julio de 1990 y, antes de cumplir un año –el 14 de junio de 1991– el Congreso de la República dio la Ley 25327 mediante la cual delegó facultades en el Poder Ejecutivo para legislar específicamente sobre tres materias: pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada.

Sobre esta última, la ley facultativa señaló expresamente que las nuevas normas deberían procurar determinados objetivos en materia de promoción de inversiones, tal como puede apreciarse en el numeral 3 de su Artículo 1°:

#### 3. CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA:

- a) Crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en los diversos sectores productivos (agrario, minero, pesquero, industrial, infraestructural), con especial atención a la actividad exportadora;
- b) Perfeccionar los mecanismos de interacción de mercados en el nivel subregional e internacional en general, buscando el mayor beneficio de las exportaciones nacionales;
- c) Eliminar las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la producción de bienes y prestación de servicios, permitiendo que la libertad de empresa se desenvuelva procurando el mayor beneficio de los usuarios;
- d) Defender, limpiar y corrección en las operaciones de comercio exterior y,
- e) Defender los derechos del consumidor.

En virtud de esa delegación se dio un conjunto de normas que modificaron el entorno institucional, a fin de hacerlo más funcional a la promoción de inversiones, entre las cuales podemos destacar:

- Decreto Legislativo N° 651, del 24 de julio de 1991 - Establecen la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país.
- Decreto Legislativo N° 662, del 29 de agosto de 1991 – Otorgan un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías.
- Decreto Legislativo N° 668, del 11 de setiembre de 1991 - Dictan medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país.
- Decreto Legislativo N° 674, del 27 de setiembre de 1991 - Aprueban la Ley de promoción de la inversión privada de las empresas del estado.
- Decreto Legislativo N° 757, del 08 de noviembre de 1991 – Ley marco para el crecimiento de la inversión privada.
- Decreto Legislativo N° 758, del 08 de noviembre de 1991 – Dictan normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos.

Como puede apreciarse, aún en el marco vigente de la Constitución Política de 1979, el Perú dio los primeros pasos para dejar atrás el estado-empresario heredado de la década del setenta.

Sin embargo, se requería avanzar más.

### C. SIGLO XXI: ALIANZA CON EL CAPITAL PRIVADO

Los últimos veinte años constituyen el período de mayor recepción de inversión extranjera, tanto Directa (IED) como en Cartera (IEC). Entre los años 1994 y 2013, ingresó la suma de 95 mil millones de dólares USA, que hace un promedio anual de 4 mil 750 millones (<sup>1</sup>), produciéndose la mayor inversión en el período 2005-2013, con un promedio anual superior a los 7 mil millones de dólares USA.

Un dato relevante se aprecia en la anotación de Jürgen Schuldt (2014):

En general, las *fuentes* del enorme flujo de IED entre 1994-2013 provinieron en un 53% de la *reversión de las utilidades* obtenidas por el capital extranjero en el país, 46% de *aportes de la empresa* foránea y el restante 7% de *préstamos que tales empresas obtuvieron de sus respectivas casas matrices*. Nótese, sin embargo, que durante los primeros diez años del periodo de la prolongada bonanza económica, prácticamente toda la IED provenía de *aportes* (dineros “frescos”), mientras que entre 2004-2013 las *reversiones de las utilidades* obtenidas en el país fueron las que alimentaron gran parte de los flujos de inversión extranjera directa, alcanzando el 66% del total durante este último período. Es decir, dos de cada tres dólares de IED fueron generados aquí. El tercio restante provino de aportes propios y préstamos de la casa matriz.

Lo que muestra una etapa en la cual las inversiones están dando ya sus frutos para los inversionistas y, en consecuencia, también para la sociedad.

Esta información sobre la inversión extranjera –directa y en cartera- que muestra su evolución e incremento, resulta ilustrativa para el presente trabajo que, como es evidente, no tiene por objeto analizar el origen de sus flujos, sino tomar su comportamiento como un dato que explica el nuevo escenario en que vive el país, uno en el cual se concibe a la inversión extranjera tan importante como la nacional y a la inversión privada tanto como la pública, para alcanzar el desarrollo.

Pero ese desarrollo integral supone nuevos retos y exigencias, como la construcción de una estructura administrativa más eficiente, cuyo accionar coadyuve en la consecución de los grandes objetivos nacionales de atender las necesidades sociales, unas más apremiantes que otras.

Y de eso se trata esta investigación.

---

<sup>1</sup> Cifra muy superior a la correspondiente a la “Década perdida” de 1980 a 1989, en la cual, la inversión extranjera ascendió a 289 millones de dólares USA

## 2. MARCO NORMATIVO

Se ha incorporado en la Parte IV del presente trabajo, una reseña de las principales normas con el detalle de las competencias en materia de concesión de infraestructura y de servicios para el transporte urbano masivo en la jurisdicción de Lima Metropolitana, tanto para el gobierno nacional, como para el gobierno sub nacional de Lima Metropolitana que, en su calidad de Capital de la República, asume simultáneamente competencias de gobierno local y de gobierno regional en la jurisdicción.

## 3. MARCO TEÓRICO

### A. DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución Política del Estado expresa una vocación descentralizadora. Mantiene el esquema de gobiernos locales –municipalidades distritales y provinciales- elegidos por el voto popular, así como los gobiernos regionales, aunque estos últimos organizados sobre la base de los antiguos departamentos, de modo que ahora tenemos 24 jurisdicciones regionales, además de las provincias de Lima y Callao.

El año 2003 entró en vigencia la Ley 27972, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, que mantiene y amplía el esquema de competencias de los gobiernos locales.

### B. NIVELES DE GOBIERNO - Subsidiariedad: Enfoque vertical.

La Constitución establece que el Estado Peruano se organiza, horizontalmente, por el principio de separación de poderes; y, verticalmente, con una vocación descentralizadora.

Y tiene mucho sentido, porque ninguna sociedad moderna puede asumir que el ente central de gobierno –territorialmente distante y funcionalmente recargado- atiende directamente las necesidades de la sociedad que representa, hasta en los puntos más recónditos del territorio. Para eso existen los niveles menores de gobierno: Regionales y Municipales.

La Constitución Política de 1993 señala de manera enfática:

Artículo 44.- Deberes del Estado Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos

humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; **y promover el bienestar general** que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Hemos subrayado el deber de “promover el bienestar general”, que puede entenderse –para efectos de la presente investigación- como el estado de cosas en el cual el poblador recibe servicios públicos de calidad, a precio razonable.

Pero la Constitución Política va más allá. Además de señalar “el deber” del Estado, como marco general, indica la ruta en materia económica al establecer –con precisión- que el Estado tiene prioridades en su accionar:

**Artículo 58.-** Economía Social de Mercado 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 de empleo, salud, educación, seguridad, **servicios públicos e infraestructura**.

Así, luego de asignarle la categoría de “prioridad” en la acción estatal a la prestación de los servicios públicos, atribuye esa responsabilidad directa al Poder Ejecutivo –nivel central de gobierno- tal como señala en el texto siguiente:

Art. 119°.- Dirección y gestión de los Servicios Públicos. La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

Queda claro, entonces, que la primera responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, recae en el Consejo de Ministros –léase Nivel Nacional del Gobierno- y, específicamente, en los ministros según su ámbito competencial.

Pero antes de revisar las competencias específicas que la Constitución y las leyes otorgan a los niveles regionales y locales de gobierno, deviene pertinente traer a colación la noción de subsidiariedad –con un enfoque vertical- entendida como la respuesta del Estado a las demandas ciudadanas, a través del órgano del Estado más cercano a ellas.

El legislador peruano ha desarrollado el mandato constitucional de la descentralización del Estado a través de la Ley 27783-Ley de Bases de la

Descentralización, de junio del 2002, describiendo los principios que la inspiran, uno de los cuales es señalado claramente en su artículo 4°:

**f) Es subsidiaria:** Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Lo cual es concordante con la idea que nos transmite el Artículo 6° de la ley, que describe al detalle una serie de objetivos que el Estado debe alcanzar con el proceso descentralizador, entre los cuales está:

OBJETIVOS A NIVEL ADMINISTRATIVO:

a) Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la **adecuada provisión de los servicios públicos**.

Con lo cual queda claro que el Nivel Nacional del Gobierno comparte con los otros dos –regional y local- la vocación de responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, a fin de garantizar una “adecuada provisión”, que otorgue bienestar al poblador, destino final y supremo del accionar público.

### C. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Un aspecto medular en todo proceso descentralizador, es la asignación de competencias, por cuanto se trata de mantener el carácter unitario de la república y, por consiguiente, la normativa debe tender a consolidarlo no a fraccionarlo. Debe neutralizarse las fuerzas centrífugas que amenazan la unidad de todo Estado.

Pero, no podría haber descentralización sin asignación de competencias a los niveles de gobierno menores que el gobierno nacional.

Todo el edificio de la descentralización –y la distribución de competencias que incluye- se sustenta en la base constitucional, cuyo mandato se viene implementando progresivamente en el país.

Así, al referirse a los gobiernos regionales, la Carta Magna dice lo siguiente:

**Artículo 192.-** Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y **servicios públicos de su responsabilidad**, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para:

(...)

8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

(...)

Y, de manera similar, para el caso de las municipalidades, en relación con los servicios públicos, la Constitución Política prevé:

**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:

(...)

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

7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

(...)

En materia de prestación de servicios públicos, son las leyes orgánicas, tanto de Gobiernos Regionales como de Gobiernos Municipales, la que establecerán –con mayor fineza- sus competencias exclusivas y compartidas, en función de la naturaleza de los servicios y el destinatario de los mismos.

Va quedando claro que el proceso descentralizador no debe afectar el carácter nacional de la regulación de los servicios públicos, ni puede –ni debería- interferir en la regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional, porque ello podría atentar contra el bienestar general de la población. Como se verá, más adelante, la interferencia en la política nacional de regulación y gestión de los servicios públicos, puede darse no sólo por la intromisión directa en el campo concreto de las concesiones, sino por la aplicación imprecisa o indebida de otras herramientas normativas.

#### D. GOBERNANZA REGULATORIA – FUNCIONES PÚBLICAS

La Gobernanza Regulatoria es el marco normativo que expresa la interacción de las entidades y actores que intervienen en el proceso de regulación, lo que incluye a la estructura del gobierno en sus distintos niveles.

Involucra, por tanto, la forma en que el poder público es ejercido por medio de instituciones de distinta naturaleza –políticas, económicas, sociales, etc.- así

como las alianzas público-privadas celebradas para alcanzar las metas de políticas públicas.

Esa interacción se expresa también de manera transversal entre los distintos niveles de gobierno, que, como en el caso peruano y la generalidad de los estados modernos, tienen funciones diferenciadas, pero con algunas competencias compartidas.

La idea de la gobernanza regulatoria es implementar un ciclo virtuoso, que diferencie las etapas que deben seguirse, de manera secuencial, a fin de construir un mecanismo institucional que haga más eficiente la participación de los actores de la regulación: concedente, concesionario, reguladores, supervisores y usuarios o ciudadanos en general.

Sin duda, un elemento fundamental para el análisis del nivel de desarrollo y consolidación alcanzados por la gobernanza regulatoria de un estado determinado, es el rol que cumplen las agencias reguladoras, el cual está íntimamente relacionado con la incertidumbre política que caracteriza a una sociedad determinada.

De allí que se hable de la necesidad de tener Agencias Regulatorias Independientes (ARI's), que sean inmunes a los cambios políticos periódicos, propios de las democracias occidentales, particularmente las de América Latina. Se trata, entonces, de dar vocación de permanencia a los procesos de regulación, de modo que las políticas públicas de un régimen no sean revertidas necesariamente por el gobierno que lo suceda.

Para medir la solidez y fortaleza de una agencia regulatoria se aplica el índice creado por Fabricio Gilardi, que consiste en la aplicación de 21 indicadores en 5 categorías: Estatus del jefe de la agencia, estatus de los miembros del consejo directivo, relación con el gobierno y parlamento nacionales, fortaleza financiera y organizacional y, finalmente, las competencias regulatorias.

Para el caso de la presente investigación, resulta relevante distinguir el rol que cumplen los distintos niveles de gobierno –nacional, regional y local- en el proceso de promoción de inversiones y cómo ello incide, positiva o negativamente, en la gobernanza regulatoria.

Una yuxtaposición de competencias, que no esté debidamente alineada, podría demorar o paralizar la ejecución de un proyecto de infraestructura para la prestación de servicios públicos, poniendo en cuestión el marco normativo de

una regulación dada, evidenciando de esa manera la necesidad de una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

La propia OCDE (2012), a través del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, formula un conjunto de recomendaciones <sup>(2)</sup>, entre las que destaca:

Recomendación N° 10:

Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria **a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional**. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios **y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones** (El resaltado es nuestro).

Resulta pertinente reproducir también la sustentación de la recomendación acotada, la misma que la propia OCDE (2012) transcribe en su numeral de 10 de la Discusión de los Principios de la Recomendación, en los siguientes términos:

La diferencia entre países federales y unitarios no incluye la gama ni la variedad del contexto institucional dentro del cual todos los países se encuentran descentralizados en alguna medida. Lo que sí es constante es que la relación entre órdenes de gobierno que resulta de la descentralización se caracteriza por una dependencia mutua, **puesto que es imposible tener una completa separación de las responsabilidades y los resultados de políticas públicas entre órdenes de gobierno**. Se trata de una relación necesariamente compleja, simultáneamente vertical, entre los diferentes órdenes de gobierno; horizontal, en el mismo nivel de gobierno, e interconectada.

El ejercicio de la autoridad regulatoria por parte de múltiples órdenes de gobierno, debería, en principio, funcionar de manera coordinada para alcanzar las metas nacionales de políticas económicas y sociales, tales como la creación de mercados comunes y la protección equitativa de los ciudadanos y del medio ambiente. No obstante, **la complejidad de estas relaciones crea un potencial de brechas horizontales y verticales en la capacidad del gobierno para funcionar de manera efectiva y armónica**. Entre tales brechas están: la capacidad fiscal de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones, asimetrías de información entre órdenes de gobierno, brechas en la rendición de cuentas administrativa,

---

<sup>2</sup> El Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE, formuló esta Recomendación el 22 de marzo del año 2012.

con fronteras administrativas que no corresponden a las áreas funcionales económicas y sociales en el nivel subnacional, brechas en el diseño de políticas públicas, cuando los ministerios adoptan enfoques exclusivamente verticales para la regulación transectorial que puede requerir codiseño o implementación en el nivel local, y con frecuencia falta de recursos humanos o de infraestructura para prestar servicios (el resaltado es nuestro).

## E. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS

### Infraestructura

La infraestructura es la obra física humana que sirve de base para funcionamiento y desarrollo de otras actividades necesarias en la organización de las ciudades. Es decir, son elementos estructurales que viabilizan las actividades económicas y sociales, aportando la base física indispensable para dicho fin. La infraestructura usualmente es diseñada por profesionales de la ingeniería, arquitectura, urbanistas y otros especialistas afines. Puede tratarse de carreteras, puentes, redes de telecomunicación, túneles, tuberías de agua, etc.

Esa definición ha superado la acepción tradicional que hace alusión a aquella parte de una construcción que se encuentra bajo el nivel del suelo. Ahora tiene una connotación más vinculada al sostenimiento y desarrollo de las urbes, vale decir, a la forma en que están organizadas.

La acepción “infraestructura” se vincula frecuentemente con “obra pública”, en razón que es el Estado quien generalmente se hace cargo de su construcción, dado su alto costo de ejecución y su intrínseca utilidad pública.

La infraestructura abarca variados sectores: energía, transportes, saneamiento, telecomunicaciones, edificaciones sectoriales; etc. y su construcción es de tal trascendencia en materia económica, social y ambiental, que no se concibe una obra grande sin participación del Estado y sin un estudio de impacto ambiental que mitigue su potencial efecto dañoso.

La infraestructura, cuando está vinculada a la actuación del estado en la atención de las demandas ciudadanas –léase provisión de los servicios públicos- es denominada “infraestructura pública” y se refiere, en sentido amplio, a sectores básicos como: transporte, telecomunicaciones, electricidad, saneamiento, educación, salud, justicia y seguridad ciudadana; aunque para la presente investigación nos preocupa la infraestructura de servicios públicos del sector transportes, destinada al transporte urbano masivo.

En el caso peruano, mediante el Decreto Legislativo 758 - “PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS”, del 13 de noviembre de 1991, se estableció que *“el concepto de obras públicas comprende, entre otras, obras de infraestructura de transportes, saneamiento ambiental, energía, salud, educación, pesquería, telecomunicaciones, turismo, recreación e infraestructura urbana”* (Artículo 2°).

Esa misma norma definió la fórmula de ejecución de una obra pública de infraestructura, atándola al servicio público para el que fuese su destino, al establecer que *“la concesión de la obra implica la explotación del servicio”* (Artículo 1°, primer párrafo in fine).

Se puede decir que el desarrollo de la infraestructura de un país –“stock de infraestructura- tiene una relación directamente proporcional con su desarrollo económico. En otras palabras, mientras mejor y mayor se la infraestructura de servicios públicos, mayor será la eficiencia económica de los agentes y, por tanto, mayor el beneficio de la sociedad; como lo sostienen VERA y CHÁVEZ (2003), cuando señalan que:

...la menor inversión en expansión y mantenimiento de esta infraestructura pública afectaría negativamente a la productividad de la economía: por ejemplo, el empeoramiento de las carreteras debido a un ineficiente mantenimiento definitivamente encarecerá los costos de transporte de la industria nacional y el déficit de redes de telecomunicación o el desnivel respecto de las tecnologías internacionales tornarán menos competitivos a los productores nacionales.

La presente investigación pondrá énfasis en la relación que existe entre la construcción de infraestructuras para la prestación de servicio público de transporte urbano masivo y las competencias intersectoriales para su realización, incluyendo en el análisis, las atribuciones de los distintos niveles de gobierno que intervienen en su regulación, cuyo desempeño puede coadyuvar o entorpecer la prestación de dicho servicio público.

Los servicios públicos

Son un conjunto de actividades que responden a las necesidades imperiosas de la sociedad y cuya realización aspira a dar forma al bienestar social, deber supremo del Estado respecto de su población.

Están reservadas a la Administración Pública por la ley y pueden ser realizadas de manera directa o indirecta, por instituciones públicas o privadas, según los mecanismos previstos en cada Estado.

En muchos casos tienen carácter gratuito y sus costos son asumidos por el propio Estado.

Queda definido, entonces, que la ulterior finalidad de los servicios públicos es tender al bienestar general, mediante la atención de una necesidad concreta de la población en general, no de necesidades particulares.

Los servicios públicos son actividades de gran relevancia por el impacto directo e inmediato que tienen en la población y, por tanto, gozan de un estatuto especial por parte del Estado, tanto que su regulación y gestión está reservada al más alto nivel del gobierno, que –para el caso peruano- es el Consejo de Ministros (Art. 119 de la Constitución Política).

El servicio público debe cumplir, en su prestación, determinadas características:

- Continuidad: Debe ser provisto sin interrupciones, de manera permanente, salvo en casos material o tecnológicamente justificados.
- Regularidad: En su prestación debe conservar los niveles de calidad según haya sido establecido contractualmente.
- Igualdad: Debe ser brindado sin ningún tipo de exclusión a ninguna persona, natural o jurídica, salvo por razones claramente establecidas en el contrato.
- Mutabilidad: El servicio público debe estar preparado para adaptarse e implementar cambios tecnológicos, propios de la industria a la que pertenezca.

En su prestación, los servicios públicos están sujetos a la supervisión de organismos especializados cuya misión fundamental es que se brinden en las condiciones establecidas en su diseño e implementación.

De manera permanente los Estados aprueban normas y procedimientos tendientes a promover la inversión privada en infraestructura que, como en el caso peruano, están ligadas a la prestación del servicio, a fin de hacerlo más eficiente en la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El Estado Peruano no se ha quedado atrás. Mediante un Decreto Legislativo (norma con rango de ley dada por el poder ejecutivo por delegación del

legislativo) se estableció un conjunto de medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura <sup>(3)</sup>.

En esa norma se hace mención expresa de aquellas actividades a las cuales el Estado Peruano califica como “servicios públicos esenciales para el desarrollo humano” y enuncia –aunque no de manera limitativa- los sectores y empresas relacionadas con dichos servicios públicos.

El tenor de la parte pertinente del D. Leg. 1014 es:

#### Artículo 1. Objeto

Es objeto del presente Decreto Legislativo impulsar la inversión en infraestructura para la provisión de **servicios públicos esenciales para el desarrollo humano**, a través de la implementación de medidas que eliminen sobrecostos y logren una efectiva simplificación administrativa, en beneficio de los usuarios de dichos servicios públicos.

#### Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones contenidas en el presente Decreto Legislativo **son aplicables a las empresas privadas y entidades del sector público** que realizan la prestación de uno o más servicios públicos esenciales, tales como:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Transmisión y Distribución de Electricidad, así como alumbrado público,
- c) Gas Natural,
- d) Telecomunicaciones.

Asimismo, establece disposiciones que obligan a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, aun cuando no es objeto del análisis del presente trabajo, es preciso anotar que el referido artículo segundo de esta norma legal no considera el transporte urbano masivo como una actividad que califique como “servicio público esencial”, tanto que no incorpora el sector Transportes en la relación de aquellos a los que pueda aplicarse los términos de la norma citada.

Resulta pertinente indicar también que los servicios públicos tienen una marcada diferenciación dependiendo del nivel del gobierno que lo tiene a su cargo: Nacional, regional o local.

---

<sup>3</sup> Decreto legislativo Nº 1014, publicado el 16 de mayo de 2009.

# PARTE III: MARCO METODOLÓGICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA

## 1. HIPÓTESIS

Una definición clara de competencias y procedimientos en los diferentes organismos públicos que intervienen en los procesos de concesión de infraestructura para el transporte urbano masivo –que evite la superposición de funciones- viabilizará una mayor inversión privada que atenderá la demanda insatisfecha.

## 2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Cualitativa

La estrategia de investigación es cualitativa, porque busca construir una hipótesis sobre la base de un razonamiento inductivo, entendiendo los fenómenos investigados desde la perspectiva de los sujetos de la investigación, vale decir de los actores –personas e instituciones- de los procesos de concesión de infraestructura en transporte urbano masivo en la metrópoli limeña.

La investigación será también descriptiva e instrumental, porque mostrará el fenómeno investigado de la manera más completa posible y, por cuanto el entendimiento de dicho fenómeno permitirá analizar escenarios similares en otros contextos, respectivamente.

## 3. MÉTODO DE MUESTREO

Para la selección de las ciudades que han servido de base para la investigación, se ha utilizado el método de Muestreo no probabilístico discrecional, atendiendo –a criterio del investigador- a las siguientes condiciones:

- 1.1 Que tiene en funcionamiento simultáneo o vienen ejecutando proyectos de distintos modelos de transporte urbano masivo: Trenes urbanos

(subterráneos o en superficie) y Sistema de buses articulados en corredores especiales (BTR).

- 1.2 Que tiene en desarrollo un programa de concesiones, destinado a la construcción y/u operación de los sistemas de transporte urbano masivo.

## **4. UNIVERSO/MUESTRA**

Se ha seleccionado, discrecionalmente, tres ciudades latinoamericanas que cuentan con sistemas de transporte urbano masivo –buses y trenes- o que vienen ejecutando algún proyecto de esa naturaleza.

Las ciudades que componen la muestra son Santiago de Chile, Bogotá y Buenos Aires.

## **5. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

Revisión de documentos

Entrevistas

## **6. FUENTES DE DATOS DE INFORMACIÓN**

1.3 Primarias:

Autoridades y funcionarios de: Organismos reguladores, poder ejecutivo, empresas privadas concesionarias de servicios públicos, Municipalidad Metropolitana de Lima.

1.4 Secundarias:

Bibliotecas y archivos públicos y privados.

Internet.

# PARTE IV: INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

## CONTENIDO

*Esta parte cuatro del presente trabajo está dividida en tres secciones, conforme se indica: Sección Uno - Análisis; Sección Dos - Conclusiones; y, Sección Tres - Recomendaciones.*

*Habiéndose definido cinco áreas de probable yuxtaposición de competencias y organismos: PLANIFICACIÓN URBANA, FORMULACIÓN DE PROYECTOS, PROMOCIÓN Y ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES, FINANCIAMIENTO y REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN, el contenido de las secciones gira en torno a ellas.*

*La Sección Uno “ANALISIS”, se ha dividido en seis sub secciones:*

*En la primera sub sección (1.1) “Áreas de yuxtaposición entre gobierno nacional y el gobierno sub nacional de Lima Metropolitana” se reseña el marco institucional aplicable en el caso peruano –en cada una de las áreas de yuxtaposición- tanto para el gobierno local (que ejecutó EL METROPOLITANO) como para el gobierno nacional (que ejecutó EL METRO DE LIMA).*

*En la segunda sub sección (1.2) “Experiencias peruanas” se revisa cómo se han ejecutado los dos proyectos de la experiencia nacional que forman parte del presente estudio –EL METROPOLITANO Y EL METRO DE LIMA- atendiendo a cada una de las cinco áreas de yuxtaposición.*

*En la tercera sub sección (1.3) “Experiencias internacionales” se revisa la experiencia aprendida en los casos de Buenos Aires, Santiago de Chile y Bogotá, siempre en lo referido a las áreas de yuxtaposición.*

*En la cuarta sub sección (1.4) “Factores de distorsión” se hace un señalamiento de los factores de distorsión que surgen como consecuencia de la yuxtaposición estudiada.*

*En la quinta sub sección (1.5) “Índice de Yuxtaposición”, se describe el Índice propuesto por el presente trabajo, como una herramienta de medición de los efectos de la confluencia de competencias institucionales, objeto del presente estudio.*

*En la sexta sub sección (1.6) “Autoridad única para el transporte urbano”, se enfatiza en la necesidad de constituir una autoridad nueva -única y autónoma- para atender lo relacionado a la planificación y gestión del transporte urbano, que actúe no sólo como ente articulador, sino como ente rector del sistema de transporte de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, ciudad con la cual existe plena conurbanidad.*

*La Sección Dos “CONCLUSIONES” contiene las proposiciones finales que formula el presente estudio de casos.*

*La Sección Tres contiene las “RECOMENDACIONES” propuestas luego de las conclusiones expresadas.*



# 1. ANÁLISIS

## 1.1 ÁREAS DE YUXTAPOSICIÓN ENTRE GOBIERNO NACIONAL Y EL GOBIERNO SUB NACIONAL DE LIMA METROPOLITANA

¿Hay realmente cierta yuxtaposición? ¿Cómo se expresa esa yuxtaposición en cada área?

A continuación se presenta una revisión de las competencias asignadas, en cada una de las áreas seleccionadas, partiendo de la norma constitucional, pasando por las leyes orgánicas, las leyes y, llegando, en algunos casos a los reglamentos sectoriales; que corresponden a los distintos niveles de gobierno -nacional, regional y local- incluyendo lo concerniente a los órganos desconcentrados competentes.

### 1.1.1 PLANIFICACIÓN URBANA.

¿Cuál es el nivel de gobierno competente en materia de planificación urbana?  
¿Cuáles son los órganos competentes en esta materia? ¿Están bien precisadas las competencias de los gobiernos local, regional y nacional?

#### A. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL

La planificación urbana, es una materia reservada constitucionalmente a los gobiernos locales, y desarrollada en las leyes orgánicas, en aplicación del principio de subsidiariedad, en un enfoque vertical.

##### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La carta magna vigente, recogiendo la tradición descentralizadora de su predecesora del año 1979, establece lo siguiente:

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:

(...)

6. *Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.*

(<sup>4</sup>)

7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

(...)

Como puede apreciarse, la planificación urbana es una tarea calificada expresamente como de competencia municipal; sin embargo encontraremos luego, que el Poder Ejecutivo se ha arrogado algunas atribuciones sobre la misma materia a través de leyes y decretos, aunque entendiéndose que esta asignación de atribución ha sido hecha con la finalidad de dar una mayor eficacia a la acción pública en sus distintos niveles de gobierno.

#### b. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

La Ley 27972, desarrollando la atribución constitucional señalada, establece en la parte general de su normativa, lo siguiente:

##### ARTÍCULO 9º.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

4. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.

5. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.

(...)

La ley orgánica de los gobiernos locales confirma que esta competencia está asignada a todos los municipios provinciales y distritales de la república; la cual, para el caso de Lima Metropolitana, está enfatizada en un capítulo especial, dada su condición de Capital de la República. Así, tenemos:

---

<sup>4</sup> El resaltado y la cursiva son nuestros

ARTÍCULO 157º.- ATRIBUCIONES – Compete al Concejo Metropolitano:

Inciso 12.- Aprobar planes y programas metropolitanos **en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura** (<sup>5</sup>);

ARTÍCULO 159º.- COMPETENCIAS - Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:

(...)

Inciso 2. En materia de planificación y urbanismo:

2.1. Dirigir el Sistema Metropolitano de Planificación y formular el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, en coordinación con la Municipalidad Provincial del Callao y las reparticiones correspondientes;

ARTÍCULO 161º.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

Inciso 1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda

1.1. Mantener y ampliar la infraestructura metropolitana;

1.2. Controlar el uso del suelo y determinar las zonas de expansión urbana e identificar y adjudicar los terrenos fiscales, urbanos, eriazos y ribereños de su propiedad con fines urbanos;

(...)

Queda claro, entonces, que esta competencia en materia de planificación urbana está reservada para los gobiernos locales, y que, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que hace la correspondiente Ley Orgánica, es alcanzar un mayor detalle y finura en el señalamiento de los órganos responsables de cada competencia

---

<sup>5</sup> Las negritas y cursivas son nuestras.

asignada, ya sea tratándose del Concejo Metropolitano (Art. 157°), de la Alcaldía Metropolitana (Art. 159°) o, de manera más general, de la misma Municipalidad Metropolitana (Art. 161°).

### c. PLANIFICACIÓN URBANA EN LIMA METROPOLITANA

En ejercicio de sus competencias sobre la materia, la Municipalidad Metropolitana de Lima -a través del tiempo- ha producido los siguientes documentos:

1. Plan Piloto de Lima 1948. Elaborado por la entonces Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas, a fines de la década del 40 del siglo XX.
2. Plan Regulador de Lima 1956. Elaborado por la entonces Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas, a mediados de la década del 50.
3. Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1967-1980. Cuya elaboración estuvo a cargo de la ex Oficina de Planeamiento y Urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas, en la década del 60.
4. Plan de Estructuración Urbana 1986-2000. Cuya elaboración se hizo durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes Lingán, como fruto de un convenio suscrito con el Banco Mundial.
5. Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010. Elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en la segunda mitad de la década del 80. Estuvo vigente hasta marzo de 2012 (Ordenanza N° 1505-MML).
6. Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025. Elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado mediante Ordenanza N° 1659, del 19 de febrero del 2013.
7. Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima y Callao 2035. Elaborado por un conjunto de organismos especializados en transporte urbano, bajo la coordinación de la Fundación Transitemos. Lima 2013.

## B. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

El ministerio de Vivienda –como parte integrante del poder ejecutivo- también tiene competencias sobre esta misma materia, a pesar que ha sido reservada constitucionalmente para los gobiernos locales.

### a. LEY 27792 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Mediante esta ley, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante VIVIENDA) se encumbra normativamente como el ente rector en materia de desarrollo urbano, con lo cual sujeta a su visión a los gobiernos sub nacionales.

Específicamente la Ley 27792 establece:

#### Artículo 2.- COMPETENCIA

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, **formula, aprueba, ejecuta y supervisa las políticas** de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, **urbanismo**, construcción y saneamiento. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento <sup>(6)</sup>.

### b. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO - Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA

Mediante este reglamento, el Poder Ejecutivo, a través de VIVIENDA, se superpone en las competencias de los gobiernos locales y asume funciones de ente rector, lo que de alguna manera pretende complementar –sino corregir- lo dispuesto por la norma constitucional.

Así, el presente reglamento dice expresamente:

#### Artículo 4°:

VIVIENDA es un organismo público integrante del Poder Ejecutivo y constituye un Pliego Presupuestal, con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a ley. Es el ente rector de los asuntos de vivienda, **urbanismo, desarrollo urbano, construcción de infraestructura** <sup>(7)</sup> y saneamiento, para lo cual formula, aprueba, dirige,

---

<sup>6</sup> El resaltado y las cursivas son nuestros.

<sup>7</sup> Ibid

evalúa, regula, norma, supervisa y en su caso ejecuta las políticas nacionales en estas materias.

Sin embargo, el reglamento hace una atingencia e incorpora un mandato –aunque impreciso puesto que no define los mecanismos institucionales para ejecutarlo- en el párrafo in fine del mismo artículo, presumiblemente para mantener la articulación entre los distintos niveles de gobierno:

En coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, formula los planes y programas que le corresponde en las materias de su competencia.

El ROF acotado, va más allá y asigna a VIVIENDA determinados objetivos específicos en materia de desarrollo urbano y construcción de infraestructura, entre los cuales destacan:

Artículo 7° - Objetivos

Son objetivos de VIVIENDA:

- a) Articular el espacio nacional mediante **una propuesta de ordenamiento territorial que configure un Sistema Urbano Nacional** y cree las condiciones para el fortalecimiento y consolidación de los centros poblados;
- b) Establecer las condiciones para **el desarrollo urbano equilibrado y sostenible**, con adecuados marcos e instancias de gestión y control de la calidad ambiental;

(...)

c. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, “PERÚ: TERRITORIO PARA TODOS” - Lineamientos de Política 2006 – 2015 - DECRETO SUPREMO N° 018-2006-VIVIENDA

En ejercicio de su condición de ente rector de la política de urbanismo en el país, VIVIENDA ha elaborado este documento a través de la Dirección Nacional de Urbanismo, dependiente del Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante el cual precisa la finalidad ulterior de la acción del ministerio a través de su política sectorial, cuando señala textualmente lo siguiente:

Esta es la finalidad primordial del Plan Nacional de Desarrollo Urbano: **conducir el proceso de urbanización nacional** en términos del Desarrollo Sostenible en el contexto del proceso de Globalización. En este sentido, frente a este proceso, **al nivel nacional le corresponde**

**planificar y normar las características y condiciones para el proceso como un todo coherente**, paralelamente con los gobiernos locales que tienen un rol muy importante en la orientación, promoción y control del desarrollo urbano específico de los asentamientos de población de sus respectivos ámbitos provinciales y distritales (<sup>8</sup>).

## C. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL

La Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un gobierno regional y tiene un régimen legal especial previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

### a. LEY 27867 – LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Esta ley señala con gran detalle cuáles son las competencias que corresponden a los gobiernos regionales, tanto las que deben cumplir de manera exclusiva, como aquellas que deberán compartir con los niveles de gobierno local de su jurisdicción.

Entre las competencias que la ley prevé para los gobiernos regionales de manera general –que están señaladas de manera expresa- destacan las siguientes:

Artículo 10°.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

#### 1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

(...)

d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de

---

<sup>8</sup> Introducción del Plan, párrafo sexto.

servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.

(...)

Como puede apreciarse, los gobiernos regionales, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima que asume tales competencias como si fuera uno de ellos, “planifican el desarrollo integral” de su jurisdicción –lo que incluye la planificación urbana- y aprueban dicho plan “concertadamente” con los gobiernos locales de su jurisdicción. Además tienen a cargo la promoción y ejecución de la infraestructura asignada al transporte y vialidad.

Pero, en lo que se refiera al régimen especial que la norma legal de los gobiernos regionales le reconoce, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene otras competencias vinculadas a la planificación urbana, así como a la promoción y gestión de la infraestructura, tal como las que se señalan a continuación:

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima <sup>(9)</sup>.

a) Aprobar el **Plan Regional de Desarrollo Concertado** de Lima Metropolitana, previamente concertado en la Asamblea Metropolitana de Lima. (\*)

(...)

e) Aprobar la ejecución de las **inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura**, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

(...)

Cabe anotar, que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, basa su desarrollo en el marco establecido normativamente por la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Se entiende que la condición de gobierno regional asignada a la Municipalidad Metropolitana de Lima, es una ficción jurídica que busca

---

<sup>9</sup> El resaltado y las cursivas son nuestros.

dar mayor fluidez a la toma de decisiones, y lograr, por lo tanto, mayor eficiencia en el desempeño como entidad de gobierno sub nacional.

## CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA DE YUXTAPOSICIÓN “PLANIFICACIÓN URBANA”

Como puede constatarse, algunos ministerios del Gobierno Nacional pueden ejecutar acciones y tomar decisiones –como efectivamente lo hacen- sobre la ciudad de Lima Metropolitana, porque el marco legal se los permite.

La ley que rige al Ministerio de Vivienda y Construcción, no sólo le otorga la condición de ente rector en materia de desarrollo urbano, sino que brinda al Poder Ejecutivo el suficiente apoyo normativo para realizar acciones concretas al respecto.

La planificación urbana, así como la construcción de infraestructura para la vialidad, son competencias ejercidas por los Ministerios de Vivienda y Construcción y de Transportes y Comunicaciones, cada uno a través de su propia normativa. Eso, sin mencionar otros sectores como educación y salud, que no son materia de la presente investigación.

De modo tal que la yuxtaposición resulta por demás evidente en esta materia.

Por lo demás, es pertinente señalar también que, en la práctica, el hecho que la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, hayan previsto ambas un “régimen especial” para Lima Metropolitana, no tiene mayor relevancia, porque las atribuciones y competencias allí reseñadas, no difieren en lo sustantivo con las atribuciones y competencias asignadas en el “régimen general” para los gobiernos locales y regionales del resto de la república.

## 1.1.2 FORMULACIÓN DE PROYECTOS

¿Cuál es el nivel de gobierno competente en materia de formulación de proyectos?  
¿Cuáles son los órganos competentes en esta materia? ¿Están bien precisadas las competencias de los gobiernos local, regional y nacional?

### A. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL

La organización del sector público tiende a la especialización, con la finalidad de hacerla más eficiente. En ese sentido, resulta coherente que la competencia en la formulación de proyectos corresponda al organismo encargado de la ejecución de los mismos.

#### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La carta magna, en su articulado referido a los gobiernos locales, establece lo siguiente:

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:

(...)

**6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.** <sup>(10)</sup>

**7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local** <sup>(11)</sup>.

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.

(...)

Como puede apreciarse, siendo que la construcción de infraestructura para el transporte urbano masivo, tanto como lo es la planificación

<sup>10</sup> El resaltado y la cursiva son nuestros

<sup>11</sup> Ibid

urbana, es una tarea calificada expresamente como de competencia municipal, corresponde también que la formulación de proyectos en dichas materias sean parte de las funciones de la corporación municipal.

Sin embargo, veremos luego que el Poder Ejecutivo tiene –de igual manera- algunas atribuciones sobre dicha materia, tal como ocurre en otras áreas de yuxtaposición.

#### b. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

La Ley 27972, desarrollando la atribución constitucional señalada establece, en la parte general de su normativa, lo siguiente:

##### ARTÍCULO 9°.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

5. Aprobar el **Plan de Desarrollo Urbano**, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.

(...)

18. Aprobar la entrega de **construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado** a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.

(...)

Esta competencia está asignada a todos los gobiernos locales provinciales y distritales de la república, la cual –para el caso de Lima Metropolitana- está enfatizada en un capítulo especial, dada su condición de Capital de la República.

##### TÍTULO XIII - LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA

##### CAPÍTULO II – EL CONCEJO METROPOLITANO

##### ARTÍCULO 157°.- ATRIBUCIONES

Compete al Concejo Metropolitano:

(...)

Inciso 12.- Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, **infraestructura urbana**,

vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, **transporte**, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura;

(...)

### CAPÍTULO III - LA ALCALDÍA METROPOLITANA

#### ARTÍCULO 159°.- COMPETENCIAS

Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:

##### 1. En materia de administración económica y financiera:

(...)

1.3. Formular y ejecutar el plan anual de obras e inversiones metropolitanas;

(...)

##### 2. En materia de planificación y urbanismo:

2.1. Dirigir el Sistema Metropolitano de Planificación y formular el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, en coordinación con la Municipalidad Provincial del Callao y las reparticiones correspondientes;

(...)

### CAPÍTULO IV - LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES METROPOLITANAS ESPECIALES

#### ARTÍCULO 161°.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

##### 1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda

1.1. Mantener y ampliar la infraestructura metropolitana;

1.2. Controlar el uso del suelo y determinar las zonas de expansión urbana e identificar y adjudicar los terrenos fiscales, urbanos, eriazos y ribereños de su propiedad con fines urbanos;

(...)

7. En materia de transportes y comunicaciones:

7.1. Planificar, regular y gestionar el transporte público;

(...)

7.3. Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos;

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;

(...)

c. LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES – LEY 27867

La Municipalidad Metropolitana de Lima asume –como ya se ha visto- las competencias correspondientes a los gobiernos regionales para la jurisdicción de la provincia capital de la república.

Así, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus acápites especiales, dedicados a Lima, establece lo siguiente:

Artículo 56°.- Funciones en materia de transportes

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar **los planes y políticas en materia de transportes de la región**, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) **Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional**, no comprendida en la Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.

(...)

f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.

(...)

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.

(...)

e) Aprobar **la ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura**, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

(...)

g) Aprobar la formación de sistemas integrales y de gestión común para la atención de los servicios públicos de carácter regional en áreas interregionales.

(...)

Queda claro, entonces, que esta competencia –la de formulación de proyectos- así como ocurre con la planificación urbana, tiene naturaleza reservada para los gobiernos locales, y que, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que hace la Ley Orgánica de Municipalidades es alcanzar un mayor detalle en el señalamiento de los órganos responsables de cada competencia asignada, ya sea tratándose del Concejo Metropolitano (Art. 157°), de la Alcaldía Metropolitana (Art. 159°) o, de manera más general, de la misma Municipalidad Metropolitana (Art. 161°).

En virtud de esta competencia municipal, la Municipalidad Metropolitana de Lima incluyó en sus planes de desarrollo la reserva de determinadas vías para la construcción futura de corredores viales para buses de transporte rápido, como se haría realidad tiempo después con el sistema de BTRs denominado EL METROPOLITANO.

## B. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

El ministerio de Transportes y Comunicaciones –como parte integrante del poder ejecutivo- tiene competencias sobre las mismas materias reservadas constitucionalmente para los gobiernos locales.

### a. LEY 27791 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Esta norma legal reconoce al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como el ente rector en materia de transportes, en virtud de lo cual específicamente establece:

#### Artículo 2.- COMPETENCIA

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculando las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, **a través de la formulación, aprobación, ejecución y**

**supervisión de la infraestructura de transportes** y comunicaciones. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento.

Así, en virtud de esas atribuciones, el MTC aprueba –a su vez- las competencias específicas, exclusivas y compartidas, que le corresponden a sus diferentes dependencias.

b. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – D.S. 021-2007-MTC

Mediante este reglamento, el Poder Ejecutivo desarrolla la ley que aprobó su organización interna y precisa las competencias que asume, dada su condición de ente rector sectorial.

El reglamento señala:

De las Funciones Generales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Artículo 3°.- Son funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

a) Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.

b) Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.

(...)

d) Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.

(...)

f) Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos del Sector Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a las leyes de la materia.

(...)

El reglamento regula, como corresponde, todo lo concerniente a la actividad ferroviaria en el país, precisando que hasta antes de la ejecución del METRO DE LIMA, dicha actividad no incluía ningún tren urbano, sino solo los de alcance inter regional pre existentes.

De eso modo, el MTC tiene una dependencia dedicada a dicha materia, a la cual regula de la siguiente manera:

## DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAMINOS Y FERROCARRILES

Artículo 57°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de **normar sobre la gestión de la infraestructura de caminos, puentes y ferrocarriles**, así como de fiscalizar su cumplimiento. Es responsable de la actividad ferroviaria en el país.

### De las Funciones de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles

Artículo 58°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles tiene las funciones específicas siguientes:

a) Proponer las políticas del Sector en **materia de gestión de infraestructura vial (caminos y ferrocarriles)**, así como de la actividad ferroviaria, fiscalizando la ejecución de éstas en el ámbito de su competencia.

b) Participar en la **formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del Sector**, en materia de caminos y ferrocarriles.

(...)

d) Normar, autorizar y fiscalizar los permisos y licencias de operación del servicio ferroviario.

(...)

h) Elaborar estudios de preinversión a nivel de perfil sobre infraestructura vial, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

i) Elaborar y mantener actualizada la información relacionada con costos y presupuestos de estudios, ejecución y supervisión de obras de infraestructura vial.

(...)

n) Promover la investigación y desarrollo de tecnologías aplicables a la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y administración de la infraestructura vial.

(...)

c. REGLAMENTO NACIONAL DEL SISTEMA ELECTRICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN VIAS FERREAS QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA FERROVIARIO NACIONAL - DECRETO SUPREMO N° 039-2010-MTC (12-08-2010)

Encontrándose vigente el Decreto Supremo N° 032-2005-MTC, mediante el cual se aprobó el Reglamento Nacional de Ferrocarriles, que establecía

las normas generales a las que se sujeta la actividad ferroviaria, no se tenía prevista, sin embargo, la regulación correspondiente para el sistema eléctrico de transporte de pasajeros en vías férreas nacionales y, subsecuentemente, urbanas;

En el año 2010, la materia requería urgente reglamentación habida cuenta que se estaba culminando la construcción del Tramo 1 de la Línea 1 del METRO DE LIMA, que entraría en funcionamiento unos meses más tarde.

Por tal razón, el poder ejecutivo emitió el presente decreto supremo, incorporando al Tren Eléctrico o Metro de Lima al Sistema Ferroviario Nacional, bajo la forma de un reglamento para el sistema nuevo, que era el sistema eléctrico.

El Reglamento establece las competencias del MTC como ente rector – normativas, de gestión y de fiscalización- precisando las competencias, de gestión, de la siguiente manera:

Artículo 7.- Competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

7.1.2 Competencias de gestión:

- a) Representar al Estado en la entrega en concesión.
- b) **Aprobar proyectos** y otorgar autorizaciones para construcción y/o puesta en servicio de infraestructura ferroviaria principal.
- c) **Planificar el desarrollo** del Sistema Eléctrico de Transporte.
- d) **Ejecutar proyectos de infraestructura ferroviaria.**
- e) Administrar infraestructura ferroviaria.

(...)

Como puede apreciarse, en virtud de este Reglamento, el MTC está facultado para formular los proyectos que estime pertinente, según su visión del transporte urbano, cuando se trate de sistemas ferroviarios eléctricos.

La norma reglamentaria devenía no sólo necesaria, sino que también resultaba idónea, por cuanto el nuevo sistema que entraría en funcionamiento debía tener su correspondiente marco normativo.

## C. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL

La Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un gobierno regional y tiene un régimen legal especial previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

### a. LEY 27867 – LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Dentro de las competencias que la ley prevé para los gobiernos regionales en general –entre los cuales se considera a la Municipalidad de Lima Metropolitana- destacan las siguientes:

Artículo 10°.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

#### 1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

(...)

d) ***Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial***, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

(...)

Como puede apreciarse, los gobiernos regionales, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima, tienen a cargo la promoción y ejecución de la infraestructura asignada al transporte y vialidad.

Además, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene otras competencias vinculadas a la promoción y gestión de la infraestructura, tal como las que se señalan a continuación:

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima (<sup>12</sup>).

(...)

---

<sup>12</sup> El resaltado y las cursivas son nuestros.

e) Aprobar la ejecución de las ***inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura***, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

(...)

g) Aprobar la formación de ***sistemas integrales y de gestión común para la atención de los servicios públicos*** de carácter regional en áreas interregionales.

(...)

#### CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA DE YUXTAPOSICIÓN “FORMULACIÓN DE PROYECTOS”:

Como puede constatarse, el MTC ejecuta directamente sus políticas sobre la ciudad de Lima Metropolitana, en ejercicio de las competencias que el marco legal le permite.

La competencia para la formulación de proyectos y para la construcción de infraestructura para la vialidad, es ejercida, en consecuencia, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al igual que lo hacen los gobiernos sub nacionales.

Ahora, se ha evidenciado más aún esta yuxtaposición de competencias, por cuanto el gobierno central ha ejecutado la obra de infraestructura para el transporte urbano masivo utilizada por el METRO DE LIMA; mientras que, por su parte, la Municipalidad de Lima Metropolitana ha proyectado y ejecutado la obra de infraestructura para el transporte urbano masivo denominada EL METROPOLITANO.

Uno construyendo e instalando rieles para trenes y, el otro, corredores segregados para buses; pero ambos ejerciendo competencias sobre la problemática del transporte urbano masivo.

### 1.1.3 PROMOCIÓN Y ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES.

¿Cuál es el nivel de gobierno competente en materia de promoción y adjudicación de concesiones? ¿Cuáles son los órganos competentes en esta materia? ¿Están bien precisadas las competencias de los gobiernos local, regional y nacional?

#### A. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL

La carta magna concede a los gobiernos locales la correspondiente competencia para operar como organismo concedente, lo que resulta coherente dada las facultades que tiene sobre los servicios públicos locales.

##### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La carta magna, en su articulado referido a los gobiernos locales establece lo siguiente:

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:

(...)

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

(...)

7. **Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento** para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

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.

(...)

Como puede verse, siendo que la construcción de infraestructura para el transporte urbano masivo, como la prestación del servicio público de transporte urbano masivo, son materias que deben ser reguladas y administradas por los gobiernos locales, la función de adjudicación de las concesiones también les corresponde y la cumplen a través de diferentes

órganos, que para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima es el Instituto Metropolitano del Transporte de Lima-PROTRANSPORTE.

Eso no quiere decir que no podrían –vía convenio- transferir temporalmente dicha competencia a algún otro organismo público, como podría ser PROINVERSIÓN, que actúa como órgano adjudicador por encargo del gobierno central.

#### b. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

La Ley 27972, desarrollando la atribución constitucional señalada, establece en la parte general de su normativa, lo siguiente:

##### ARTÍCULO 9º.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

18. Aprobar la entrega de **construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado** a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.

(...)

Como puede notarse, la entrega de obras al sector privado es una competencia asignada a todos los gobiernos locales provinciales y distritales de la república, y –en el caso de Lima Metropolitana- está enfatizada en un capítulo especial.

##### TÍTULO XIII - LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA

(...)

##### CAPÍTULO IV - LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES METROPOLITANAS ESPECIALES

##### ARTÍCULO 161º.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

7. En materia de transportes y comunicaciones:

7.1. Planificar, regular y gestionar el transporte público;

(...)

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;

(...)

c. LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES – LEY 27867

La Municipalidad Metropolitana de Lima asume, como ya se ha visto, las competencias correspondientes a los gobiernos regionales para la jurisdicción de la provincia capital de la república.

Así, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus acápites especiales dedicados a Lima, establece lo siguiente:

Artículo 56°.- Funciones en materia de transportes

(...)

b) **Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional**, no comprendida en la Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. **Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.**

(...)

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.

(...)

e) Aprobar **la ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura**, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

(...)

Queda claro, entonces, que esta competencia en materias de promoción y adjudicación de concesiones, tiene a los gobiernos locales como los organismos competentes, que, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, ejerce dichas competencias a través de organismos a los cuales se les ha delegado expresamente.

## B. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

El ministerio de Transportes y Comunicaciones –como parte integrante del poder ejecutivo- también tiene competencias sobre las mismas materias, reservadas constitucionalmente para los gobiernos locales.

### a. LEY 27791 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Esta norma legal, reconoce al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como ente rector en materia de transportes, en virtud de lo cual específicamente establece:

#### Artículo 2.- COMPETENCIA

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculando las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, **a través de la formulación, aprobación, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes** y comunicaciones. **A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento.**

Así, en virtud de esas competencias, el MTC aprueba las competencias específicas, exclusivas y compartidas, que le corresponden a sus diferentes dependencias.

### b. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – D.S. 021-2007-MTC

Mediante este reglamento, el Poder Ejecutivo desarrolla su ley de organización interna y precisa las competencias que asume dada su condición de ente rector sectorial.

El reglamento señala:

#### DE LAS FUNCIONES GENERALES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Artículo 3°.- Son funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

- a) Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.
- b) Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.

(...)

d) Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.

(...)

f) Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos del Sector Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a las leyes de la materia.

(...)

#### DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAMINOS Y FERROCARRILES

Artículo 57°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de **normar sobre la gestión de la infraestructura de caminos, puentes y ferrocarriles**, así como de fiscalizar su cumplimiento. Es responsable de la actividad ferroviaria en el país.

De las Funciones de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles

Artículo 58°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles tiene las funciones específicas siguientes:

(...)

d) Normar, autorizar y fiscalizar los permisos y licencias de operación del servicio ferroviario.

(...)

#### c. PROINVERSIÓN <sup>(13)</sup>

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, es un organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera. Constituye un pliego presupuestal.

PROINVERSIÓN promueve la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura, así como en activos, proyectos y empresas del Estado y demás actividades estatales, en base a iniciativas públicas y privadas de competencia nacional, así

---

<sup>13</sup> Tomado de la web institucional de PROINVERSIÓN:  
<http://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=1&jer=7140&sec=16>

como en apoyo a los entes públicos responsables a su solicitud, a quienes brinda soporte de asistencia técnica especializada.

PROINVERSIÓN ejerce sus competencias a nivel nacional. Tiene su sede principal en la ciudad de Lima, pudiendo contar con oficinas en otras ciudades del país.

Los Comités Especiales conformados por los Comités Especiales de PROINVERSION son:

- COMITÉ PRO INTEGRACIÓN: Comité ProInversión en Proyectos de Infraestructura Vial, Infraestructura Ferroviaria e Infraestructura Aeroportuaria;
- COMITÉ PRO CONECTIVIDAD: Comité ProInversión en Proyectos de Energía e Hidrocarburos;
- COMITÉ PRO DESARROLLO: Comité ProInversión en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos Sociales, Minería, Saneamiento, Irrigación y Asuntos Agrarios; y,
- COMITÉ ESPECIAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.

#### CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA DE YUXTAPOSICIÓN “ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES”:

La adjudicación de las concesiones está a cargo de órganos descentralizados de la administración, trátase del gobierno local o del gobierno nacional.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, asume esa competencia el Instituto Metropolitano del Transporte de Lima-PROTRANSPORTE. En ejercicio de tal facultad, este órgano fue el encargado de adjudicar la concesión del servicio de transporte urbano de BTRs El Metropolitano.

Para el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la entidad encargada de llevar a cabo los procesos y la adjudicación de las concesiones es la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN. En esa condición se hizo cargo de la adjudicación del proyecto de la Línea 1 del METRO DE LIMA.

Ambos niveles de gobierno tienen sus propios órganos desconcentrados a los cuales se les ha encargado la labor de llevar a cabo los procesos de selección y adjudicar la buena pro a los postores ganadores de los mismos.

#### 1.1.4 FINANCIAMIENTO

¿Es viable un financiamiento municipal sin recurrir a la capacidad financiera del gobierno central? ¿Los gobiernos sub nacionales tienen garantía soberana? ¿Debe, en estos casos, darse el rol subsidiario del Estado?

##### A. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL <sup>(14)</sup>

En materia de financiamiento, si bien la normativa peruana prevé un manejo autónomo por parte de los órganos de gobierno de los distintos niveles, la realidad hace que se sujeten a su capacidad financiera, en relación con la cual hay una gran asimetría.

##### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La carta magna, en su articulado referido a los gobiernos locales pone énfasis en la autonomía de los gobiernos sub nacionales, al precisar lo siguiente:

Artículo 75.- De la Deuda Pública

El Estado, sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley.

Las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueban conforme a ley.

***Los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.***

(...)

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

##### b. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

La Ley 27972, desarrollando las competencias constitucionales señaladas establece, en la parte general de su normativa, lo siguiente:

ARTÍCULO 9º.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

---

<sup>14</sup> Cursivas y resaltadas son nuestras

24. Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.

(...)

Esta competencia está asignada a todos los gobiernos locales provinciales y distritales de la república, la cual –para el caso de Lima Metropolitana- está enfatizada en un capítulo especial, dada su condición de Capital de la República.

#### TÍTULO XIII

#### LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA (RÉGIMEN ESPECIAL)

#### CAPÍTULO II – EL CONCEJO METROPOLITANO

#### ARTÍCULO 157°.- ATRIBUCIONES (DEL CONCEJO METROPOLITANO)

Compete al Concejo Metropolitano:

(...)

14. Aprobar la emisión de bonos e instrumentos de financiamiento, cotizables y comercializables en el mercado de valores nacional e internacional;

#### CAPITULO III – LA ALCALDÍA METROPOLITANA

#### ARTÍCULO 159°.- COMPETENCIAS

Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:

1. En materia de administración económica y financiera:

(...)

1.6. Formular y sustentar las operaciones de endeudamiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

#### c. LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES – LEY 27867

La Municipalidad Metropolitana de Lima asume, como ya se ha visto, las competencias correspondientes a los gobiernos regionales para la jurisdicción de la provincia capital de la república.

Al igual que en la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales prevé un título especial para Lima Metropolitana dada su condición de Capital de la República:

#### TÍTULO V - REGÍMENES ESPECIALES

#### CAPÍTULO I - RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA

(...)

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.

(...)

i) Autorizar las operaciones de crédito regional interno y externo, conforme a Ley.

(...)

## TÍTULO VI - REGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO REGIONAL

(...)

Artículo 74°.- Operaciones de endeudamiento

Los Gobiernos Regionales pueden concertar y celebrar operaciones de endeudamiento. Asimismo, **sólo podrán celebrar operaciones de endeudamiento externo, emisión de bonos y titulación de cuentas, con aval o garantía del Estado, previa aprobación del Gobierno Nacional.** Las referidas operaciones deben sujetarse a los procedimientos y normas que regula la Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento y los límites establecidos en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la norma que se emita sobre descentralización fiscal.

Queda claro, entonces, que la Municipalidad Metropolitana de Lima está debidamente facultada para realizar operaciones de endeudamiento o emisión de bonos, dentro de las limitaciones del Sistema Nacional de Endeudamiento, cuyas leyes son aprobadas anualmente por el Congreso de la República y, en aquellos casos en que necesite el aval o garantía del Estado, el endeudamiento externo deberá realizarse con autorización expresa del gobierno nacional.

### B. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

En materia de endeudamiento para financiamiento de obras públicas o para procesos de promoción de inversión privada, se aplican las normas presupuestales y financieras aprobadas por el Congreso de la República.

#### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Así como la Carta Magna establece que los municipios tienen autonomía para celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes

propios, sin necesidad de autorización legal, así también señala que toda operación de endeudamiento debe realizarse conforme a ley.

Artículo 75.- De la Deuda Pública

(...)

**Las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueban conforme a ley.**

(...)

b. LEY 30283 – LEY DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2015

Mediante esta norma legal el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, establece lo siguiente:

CAPÍTULO I - OBJETO DE LA LEY

Artículo 2. Objeto de la Ley

2.1 La presente Ley determina lo siguiente:

(...)

b) El monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar en el mencionado año para atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

(,,)

CAPÍTULO IV - ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Artículo 5. Calificación crediticia

La calificación crediticia favorable a que se refiere el artículo 50 de la Ley General se requiere cuando el monto de las concertaciones, individuales o acumuladas, del respectivo gobierno regional o gobierno local, con o sin garantía del Gobierno Nacional, durante el Año Fiscal 2015, supere el equivalente a la suma de S/. 15 000 000,00 (QUINCE MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES).

C. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL

Como ya se sabe, la Municipalidad Metropolitana de Lima asume las competencias de gobierno regional que la correspondiente Ley Orgánica les concede.

#### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Pero además, las competencias asignadas a los gobiernos regionales parten del marco constitucional que les concede autonomía, al igual que los gobiernos locales:

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen **autonomía política, económica y administrativa** en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones (...).

#### CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA DE YUXTAPOSICIÓN “FINANCIAMIENTO”:

La regla general es que las municipalidades no tienen recursos suficientes para realizar las obras de infraestructura que demanda su población y que, para las de mayor presupuesto, requieren la transferencia directa de recursos por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el financiamiento en el caso de Lima Metropolitana, para la ejecución de las dos grandes obras que han cambiado la configuración del transporte urbano –como son El Metropolitano y el Metro de Lima- ha provenido de ambas fuentes: Del gobierno local para el primero y del gobierno nacional para el segundo.

EL METROPOLITANO.- El caso del sistema de BTR, El Metropolitano, es el único en el país que se ha financiado mediante la emisión y titulización de bonos por parte de una entidad pública sub nacional –específicamente un gobierno local- tal como es la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Esta operación no requirió el aval del gobierno central, por cuanto la emisión de bonos requiere dicha garantía cuando se trata de operaciones de endeudamiento externo, que no fue el caso. El Sistema Presupuestal del Sector Público exige sí que se cumpla con lo dispuesto en la ley de endeudamiento vigente para el ejercicio fiscal en que se ejecuten las operaciones, de modo que no se rebasen los límites pre establecidos.

EL METRO DE LIMA, Línea 1.- Fue financiado mediante operaciones de endeudamiento por parte del gobierno central. El primer tramo –que incluyó la infraestructura y el material rodante- se financió con un préstamo de gobierno a gobierno en el año 1986.

El segundo tramo de la Línea 1 se financió mediante un esquema mixto: la infraestructura con recursos públicos –vía obra pública- y, la operación y material rodante adicional, bajo la modalidad de una concesión cofinanciada.



### 1.1.5 REGULACIÓN - SUPERVISIÓN

¿Cómo operan la regulación y la supervisión en el ámbito de los gobiernos sub nacionales y cómo en el gobierno nacional? ¿Qué organismo tiene las competencias asignadas constitucionalmente y cuáles tienen competencias legales? ¿Es evidente la yuxtaposición entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales?

#### A. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL

##### a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La carta magna, en su articulado referido a los gobiernos locales establece primero una premisa fundamental: la autonomía en su funcionamiento y en el nivel de gobierno sub nacional que les corresponda.

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...).

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:

(...)

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

(...)

Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:

(...)

4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.

(...)

En virtud de dicha autonomía consagrada constitucionalmente, los gobiernos locales –como es el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima- han creado sus propios organismos reguladores para los servicios

públicos que prestan o, en otros casos, han asignado dicha competencia a órganos preexistentes.

En otras palabras, si la Constitución Política establece que los gobiernos locales son competentes para prestar determinados servicios públicos y, por otro lado, que pueden generarse rentas por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, entonces también deben tener capacidad para establecer el marco regulatorio y los mecanismos de supervisión que resulten necesarios para la prestación de los referidos servicios públicos locales.

#### b. LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

La Ley 27972, desarrollando las competencias constitucionales señaladas establece, en la parte general de su normativa, lo siguiente:

##### ARTÍCULO 9º.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

(...)

18. Aprobar la entrega de **construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado** a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.

(...)

Esta competencia está asignada a todos los gobiernos locales provinciales y distritales de la república, la cual –para el caso de Lima Metropolitana- está enfatizada en un capítulo especial, dada su condición de Capital de la República.

#### TÍTULO XIII

##### LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA

##### CAPÍTULO II – EL CONCEJO METROPOLITANO

##### ARTÍCULO 157º.- ATRIBUCIONES (DEL CONCEJO METROPOLITANO)

Compete al Concejo Metropolitano:

(...)

12. **Aprobar planes y programas metropolitanos** en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, **infraestructura urbana,**

vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, **transporte, circulación, tránsito** y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. (...)

### CAPITULO III – LA ALCALDÍA METROPOLITANA

#### ARTÍCULO 159°.- COMPETENCIAS

Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:

1. En materia de administración económica y financiera:

1.1. **Administrar los bienes** y rentas de la municipalidad;

(...)

### CAPÍTULO IV - LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES METROPOLITANAS ESPECIALES

#### ARTÍCULO 161°.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES

La Municipalidad Metropolitana de Lima, tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

(...)

3. En materia de abastecimiento de bienes y servicios básicos:

(...)

3.4. Firmar **contratos de concesión** con empresas de servicios públicos locales; y

3.5. **Supervisar los procesos de fijación de tarifas** de los servicios públicos locales.

(...)

7. En materia de transportes y comunicaciones:

(...)

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;

(...)

Como puede apreciarse, la ley que regula el funcionamiento de los gobiernos locales, señala que éstos son competentes para formular sus planes de desarrollo, programar la ejecución de obras y proyectos, administrar sus bienes y rentas, y otorgar las concesiones para los servicios públicos locales y fijar sus tarifas; de modo que deviene de manera casi natural que los gobiernos locales también tengan la capacidad para regular y supervisar la prestación de los servicios públicos locales en su jurisdicción.

c. LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES – LEY 27867

La Municipalidad Metropolitana de Lima asume, como ya se ha visto, las competencias correspondientes a los gobiernos regionales para la jurisdicción de la provincia capital de la república.

Así, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece lo siguiente:

TÍTULO II

ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

CAPITULO VI - GESTIÓN REGIONAL

Artículo 34°.- Promoción de la inversión privada en proyectos y servicios

Los gobiernos regionales crearán mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera dirigidos a lograr el crecimiento económico regional conforme a ley. En el marco de sus competencias, **otorgan concesiones y celebran cualquier otra modalidad contractual**, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional, se asegure una mayor eficiencia social y se garantice el cumplimiento de las normas legales establecidas.

**Las concesiones** y otras modalidades contractuales **se sujetan a las condiciones estipuladas en los respectivos contratos celebrados** y suscritos conforme a Ley.

Para cumplir con las funciones establecidas en los párrafos precedentes los Gobiernos Regionales están facultados para solicitar asesoría técnica y financiera especializada.

**La regulación de los mercados de servicios públicos corresponde al Gobierno Nacional a través de los organismos reguladores**, en concordancia con la Constitución, **en cuanto a la capacidad de los gobiernos regionales para regular los servicios de su responsabilidad.**

De la lectura de este artículo se podría desprender que es el gobierno central quien debería regular el mercado del servicio público de transporte urbano en Lima Metropolitana, a través del regulador nacional que es OSITRAN, pero pareciera hacer una atinencia en cuanto a la “capacidad” que tuviese la municipalidad metropolitana para regular algunos servicios, básicamente aquellos que sean claramente de su responsabilidad.

Sin embargo, la regulación local sólo se da para efectos del servicio de transporte urbano mediante el sistema BTR de El Metropolitano, mas no para lo concerniente al METRO DE LIMA, cuyo servicio de transporte urbano mediante trenes se encuentra bajo el ámbito competencial de OSITRAN.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, contiene otros artículos que desarrollan las competencias constitucionales previstas para Lima Metropolitana:

#### TÍTULO IV

#### FUNCIONES

#### CAPÍTULO I - FUNCIONES GENERALES

Artículo 45°.- Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales

a) Concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales

(...)

Los Gobiernos Regionales **definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales** y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

(...)

b) Funciones Generales

Las siguientes funciones de los Gobiernos Regionales se ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y demás leyes de la República:

1. Función normativa y reguladora.- Elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia.

(...)

5. Función de supervisión, evaluación y control.- Fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad civil.

## CAPÍTULO II - FUNCIONES ESPECÍFICAS

(...)

Artículo 56°.- Funciones en materia de transportes

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.

(...)

f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.

g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.

(...)

Al igual que en la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales prevé un título especial para Lima Metropolitana dada su condición de Capital de la República:

## TÍTULO V

### REGÍMENES ESPECIALES

#### CAPÍTULO I - RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA

(...)

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.

(...)

c) Dictar las normas que **regulen o reglamenten las competencias y funciones regionales** a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Queda claro, entonces, que la Municipalidad Metropolitana de Lima está debidamente facultada para organizar su entorno institucional para el servicio de transporte urbano masivo y, en consecuencia, establecer su marco regulatorio, lo que incluye sus mecanismos de supervisión.

d. ORDENANZA N° 799 - ORDENANZA MARCO QUE ESTABLECE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ORGANO ENCARGADO DE VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA LOCAL - Del 14 de julio del 2005

La Municipalidad Metropolitana, en ejercicio de sus competencias, ha generado su propio entorno institucional para su política de promoción de inversiones, lo que incluye su marco regulatorio y los mecanismos de supervisión que implica.

ORDENANZA N° 799

Artículo 2 – Responsabilidad

Asígnese al FONDO METROPOLITANO DE INVERSIONES – INVERMET, la representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la ***supervisión del cumplimiento de los Contratos de Participación de la Inversión Privada respecto de todas las materias vinculadas a la etapa posterior al Otorgamiento de la Buena Pro, la ejecución contractual o del proyecto en general.***

Artículo 3- Atribuciones

Para los efectos a que se refieren los artículos 1 y 2 INVERMET ejercerá las siguientes atribuciones:

a. Las previstas en la Ley No. 28059 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo No. 015-2004-PCM, así como las señaladas en el Texto Único Ordenado de la Ordenanza No. 098, aprobado por Decreto de Alcaldía No. 166, exclusivamente en lo establecido en el artículo 1 de esta Ordenanza, modificatoria y conexas.

b. ***Verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Contratos de Participación de la Inversión Privada***, sean de carácter económico legal, técnico o administrativo, incluyendo los regímenes aplicables a los bienes objeto de promoción.

Para ejecutar dicha función INVERMET se encuentra facultado para acceder a la información que determina la gestión empresarial del contratista con relación a las obligaciones contractuales.

(...)

f. Velar por el cumplimiento del sistema tarifario peajes y otros cobros de similar naturaleza, establecidos en los Contratos de Participación de la Inversión Privada.

g. Emitir opinión técnica sobre la conveniencia de renegociar, revisar o modificar los Contratos de Participación de la Inversión Privada, así como otros asuntos relacionados con el contrato que sean sometidos a su consideración.

h. Proponer la necesidad de suspender temporalmente los Contratos de Participación de la Inversión Privada o respecto a su resolución por infracción de alguna de las estipulaciones contractuales o contravención a las normas pertinentes, recomendando la contratación temporal de los servicios de empresas especializadas hasta la suscripción un nuevo contrato. Los contratos temporales no tendrán, en ningún caso duración mayor a un año calendario y se formalizarán de acuerdo a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado y su reglamento.

i. Efectuar el cobro de los montos destinados a la supervisión y las penalidades que el supervisor y las penalidades que el supervisor imponga por el incumplimiento de las obligaciones previstas en los Contratos de Promoción de la Inversión Privada.

(...)

## B. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

El ministerio de Transportes y Comunicaciones –como parte integrante del poder ejecutivo- tiene competencias sobre las mismas materias reservadas constitucionalmente para los gobiernos locales.

### a. LEY 27791 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Esta norma legal reconoce al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como ente rector en materia de transportes, en virtud de lo cual, específicamente, establece:

#### Artículo 2.- COMPETENCIA

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculando las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, **a través de la formulación, aprobación, ejecución y**

**supervisión de la infraestructura de transportes** y comunicaciones. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento.

Es en virtud de esas competencias que el MTC aprueba las competencias específicas, exclusivas y compartidas, que le corresponden a sus diferentes dependencias.

b. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – D.S. 021-2007-MTC

Mediante este reglamento, el Poder Ejecutivo desarrolla su ley de organización interna y precisa las competencias que asume dada su condición de ente rector sectorial.

El reglamento señala:

De las Funciones Generales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Artículo 3°.- Son funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

a) Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de Transportes y Comunicaciones.

b) Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.

(...)

d) Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.

(...)

f) Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos del Sector Transportes y Comunicaciones, de acuerdo a las leyes de la materia.

(...)

Además de lo reseñado líneas arriba, el reglamento regula, como corresponde, todo lo concerniente a la actividad ferroviaria en el país, que hasta antes de la ejecución del METRO DE LIMA no incluía ningún tren urbano, sino solo trenes de alcance inter regional. Así, el MTC tiene una dependencia dedicada a dicha materia, a la que regula de la siguiente manera:

## DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CAMINOS Y FERROCARRILES

Artículo 57°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de **normar sobre la gestión de la infraestructura de caminos, puentes y ferrocarriles**, así como de fiscalizar su cumplimiento. Es responsable de la actividad ferroviaria en el país.

De las Funciones de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles

Artículo 58°.- La Dirección General de Caminos y Ferrocarriles tiene las funciones específicas siguientes:

a) Proponer las políticas del Sector en **materia de gestión de infraestructura vial (caminos y ferrocarriles)**, así como de la actividad ferroviaria, fiscalizando la ejecución de éstas en el ámbito de su competencia.

b) Participar en la **formulación, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo del Sector**, en materia de caminos y ferrocarriles.

(...)

d) Normar, autorizar y fiscalizar los permisos y licencias de operación del servicio ferroviario.

(...)

h) Elaborar estudios de pre inversión a nivel de perfil sobre infraestructura vial, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

i) Elaborar y mantener actualizada la información relacionada con costos y presupuestos de estudios, ejecución y supervisión de obras de infraestructura vial.

(...)

n) Promover la investigación y desarrollo de tecnologías aplicables a la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y administración de la infraestructura vial.

(...)

c. REGLAMENTO NACIONAL DEL SISTEMA ELECTRICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN VIAS FERREAS QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA FERROVIARIO NACIONAL - DECRETO SUPREMO N° 039-2010-MTC (12-08-2010)

Encontrándose vigente el Decreto Supremo N° 032-2005-MTC, mediante el cual se aprobó el Reglamento Nacional de Ferrocarriles, que establecía

las normas generales a las que se sujeta la actividad ferroviaria, no se había previsto, sin embargo, la regulación correspondiente para el sistema eléctrico de transporte de pasajeros en vías férreas nacionales y, subsecuentemente, urbanas;

La materia requería urgente reglamentación, habida cuenta que se estaba culminando la construcción del Tramo 1 de la Línea 1 del METRO DE LIMA, que entraría en funcionamiento unos meses más tarde.

Por tal razón, el poder ejecutivo emitió el presente decreto supremo, incorporando al Tren Eléctrico o Metro de Lima en el Sistema Ferroviario Nacional, bajo la forma de un reglamento para el sistema nuevo, que era el sistema eléctrico.

El Reglamento establece las competencias del MTC como ente rector – normativas, de gestión y de fiscalización- precisando las competencias de gestión de la siguiente manera:

Artículo 7.- Competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

7.1.2 Competencias de gestión:

- a) Representar al Estado en la entrega en concesión.
- b) **Aprobar proyectos** y otorgar autorizaciones para construcción y/o puesta en servicio de infraestructura ferroviaria principal.
- c) **Planificar el desarrollo** del Sistema Eléctrico de Transporte.
- d) **Ejecutar proyectos de infraestructura ferroviaria.**
- e) Administrar infraestructura ferroviaria.

(...)

Como puede apreciarse, en virtud de este Reglamento, el MTC está facultado para formular los proyectos que estime pertinente, según su visión del transporte urbano, cuando se trate de sistemas ferroviarios eléctricos.

La norma reglamentaria devenía no sólo necesaria, sino que también resultaba idónea, por cuanto el nuevo sistema que entraría en funcionamiento debía tener su correspondiente marco normativo.

## C. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL

La Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un gobierno regional y tiene un régimen legal especial previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

### a. LEY 27867 – LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Dentro de las competencias que la ley prevé para los gobiernos regionales en general –entre los cuales se considera a la Municipalidad de Lima Metropolitana- destacan las siguientes:

Artículo 10°.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

#### 1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

(...)

d) ***Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial***, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

(...)

Como puede apreciarse, los gobiernos regionales, en este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima, tienen a cargo la promoción y ejecución de la infraestructura asignada al transporte y vialidad.

Además, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene otras competencias vinculadas a la promoción y gestión de la infraestructura, tal como las que se señalan a continuación:

Artículo 67°.- Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima <sup>(15)</sup>.

(...)

---

<sup>15</sup> El resaltado y las cursivas son nuestros.

e) Aprobar la ejecución de las ***inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura***, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

(...)

g) Aprobar la formación de ***sistemas integrales y de gestión común para la atención de los servicios públicos*** de carácter regional en áreas interregionales.

(...)

#### CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA DE YUXTAPOSICIÓN “REGULACIÓN-SUPERVISIÓN”:

En esta materia se evidencia aún más la yuxtaposición de funciones entre el gobierno central y los gobiernos sub nacionales, porque la propia Constitución Política establece que los gobiernos locales son competentes para normar y gestionar –directa o indirectamente- todo lo relacionado con el transporte urbano masivo, pero en virtud del reglamento del Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros en Vías Férreas, es el gobierno nacional quien también asume –en la práctica- competencia en dicha materia.

De ese modo, el gobierno local queda sustraído del proceso de regulación y supervisión del METRO de Lima.

Sin embargo, así como el gobierno nacional mantiene en ese nivel, a través de OSITRAN, la supervisión de los contratos de provisión de infraestructura y de transporte urbano masivo –específicamente el METRO DE LIMA- así también la Municipalidad Metropolitana de Lima mantiene un marco normativo de regulación y supervisión, a través de sus propios órganos desconcentrados, como INVERMET, para el sistema de transporte masivo con los BTRs.

## 1.2 EXPERIENCIAS PERUANAS

Son dos los proyectos de infraestructura en la ciudad de Lima Metropolitana que han cambiado los paradigmas en materia de transporte urbano masivo. Cada uno de ellos ha sido debidamente planificado, formulado, adjudicado, financiado y viene siendo actualmente supervisado, por un nivel de gobierno diferente: El proyecto de BTRs, denominado El METROPOLITANO, por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y, el proyecto de trenes urbanos, denominado METRO DE LIMA, por parte del gobierno central.

Se presenta una revisión de cada uno de los proyectos, en las cinco áreas de yuxtaposición.

### 1.2.1 EL METROPOLITANO

Es el sistema integrado de transporte público para Lima, que cuenta con buses articulados de gran capacidad que circulan por corredores exclusivos (COSAC-Corredores Segregados de Alta Capacidad), bajo el esquema de autobuses de tránsito rápido BRT (Bus Rapid Transit en inglés).

Es un proyecto concebido y realizado por el gobierno local, mediante recursos propios.

La construcción de la infraestructura se inició el año 2006 y la puesta en operación del sistema de buses fue el 28 de julio del año 2010.

El primer corredor del Metropolitano conecta Lima Sur con Lima Norte, recorriendo 16 distritos de la ciudad desde el sureño distrito de Chorrillos hasta el distrito norteño de Comas.

El proyecto del Metropolitano fue ejecutado con fondos propios de la Municipalidad de Lima y con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y constituye un eje transformador de la ciudad ya que su diseño ha contemplado también el mejoramiento del mobiliario urbano, construcción de pistas nuevas de transporte privado, el cambio de redes de servicios básicos de luz, agua y telefonía además del tratamiento paisajístico de toda la zona de intervención del sistema, como lo indica en su propia página web institucional.

## A. PLANIFICACIÓN URBANA.

Los planes de desarrollo urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima-MML precedentes a la construcción de El Metropolitano, cumplieron con la etapa necesaria de “especializar el uso del suelo y de las vías” de la ciudad, lo que sirvió de base para las decisiones posteriores en materia de transporte, de usos de suelo y de ejecución de proyectos de inversión necesarios para desarrollar urbanísticamente la mega ciudad limeña.

Uno de los instrumentos medulares fue EL PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO LIMA-CALLAO 1990-2010 (PLANMET), aprobado con Acuerdo de Concejo Metropolitano N° 287-1989-MML del 21 de diciembre de 1989 y puesto en vigencia mediante Decreto de Alcaldía N° 127-MML de fecha 20 de junio de 1991. Dicho plan buscó actualizar hasta el período 1990 - 2010 la “Visión-Objetivo, Políticas y Estrategias del desarrollo de Lima Metropolitana, el acondicionamiento territorial y el ordenamiento físico-urbano, formulando un Programa de Inversiones estratégicas”.

Mediante Ordenanza N° 1702, del 14 de mayo del 2013, la MML prorrogó la vigencia del PLANMET hasta la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano.

Es en el contexto de este denominado PLANMET que se ejecutó el proyecto de BTRs EL METROPOLITANO, cuya etapa embrionaria data del año 2002.

El Plan Metropolitano no solo incluye la “delimitación de las áreas urbanas y urbanizables, sino también las áreas comerciales e industriales presentes y futuras, reservas agrícolas y de recreación, así como la **red vial metropolitana y los corredores de transporte masivo**”.

El Sistema Vial Metropolitano: se establece una clasificación esquemática de vías por su función e intensidad: regionales, expresas, arteriales y colectoras; además de una red conceptual de anillos viales (2do plano), quedando pendiente su especificación e instrumentación técnica con normas complementarias. Además se esquematiza una red básica de ejes troncales (3er plano) de transporte público metropolitano, sin llegar a un nivel de planeamiento sobre el tipo de proyecto a implementar (tren, bus troncal o subterráneo) ni reservas viales específicas de secciones para estos fines (<sup>16</sup>).

---

<sup>16</sup> PLANMET - Tít. VII.3

Vale decir, aun cuando la planificación urbana no llega al detalle del tipo de proyecto de infraestructura o de transporte masivo que habrá de ejecutarse, sí elabora un esquema de vías al cual habría de sujetarse el proyecto EL METROPOLITANO al ingresar a su etapa de ejecución.

Mediante Ordenanza N° 1659, del 19 de febrero del 2013, se aprobó el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025, el mismo que es ahora el documento rector del desarrollo urbanístico de la metrópoli.

## B. FORMULACIÓN DE PROYECTOS.

Todo el edificio normativo, desde el marco constitucional hasta las leyes orgánicas, aplican los principios de especialización y de Subsidiariedad Vertical contenidos en los Artículos IV y V del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades <sup>(17)</sup> que establecen que los gobiernos locales *“representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”* y que *“el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales”*.

De modo que son los gobiernos locales los llamados a elaborar los proyectos en materia de prestación de servicio público de transporte urbano y de construcción de infraestructura destinada al referido servicio.

Como ya se ha indicado, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene trece unidades formuladores distribuidas en distintas unidades orgánicas de la corporación, algunas de las cuales corresponden al área de desarrollo urbano e infraestructura.

El Metropolitano es un proyecto totalmente municipal. Fue diseñado y ejecutado por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

---

<sup>17</sup> Concordante con el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización.

### C. ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES.

El Instituto Metropolitano del Transporte de Lima-PROTRANSPORTE, en representación del gobierno local, a través de un Comité Especial, tuvo a su cargo la conducción de la respectiva licitación desde su convocatoria hasta la culminación del proceso, con el otorgamiento de la buena pro, la firma de los contratos correspondientes y el consentimiento del mismo.

El 12 de setiembre de 2008, PROTRANSPORTE en calidad de Concedente, suscribió cuatro (04) Contratos de Concesión con cuatro (04) Empresas Privadas, otorgándoles la operación del servicio de transporte público de pasajeros en el Sistema COSAC I por un plazo de 12 años, con acceso y derecho a la utilización de la Infraestructura del Sistema construida mediante recursos públicos.

Adicionalmente se ha concesionado el sistema de recaudo, dos gasocentros y el usufructo del área comercial de la estación central del sistema.

### D. FINANCIAMIENTO

La infraestructura de El Metropolitano ha sido ejecutada con recursos propios de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que proporcionaron un préstamo de 90 millones de Dólares, a una tasa de libor+ 0.5% para ser utilizado en el Proyecto Corredores Segregados-COSAC; por el cual transitarían los buses articulados de El Metropolitano.

PROGRAMA DE BONOS DE TITULIZACIÓN. Mediante este programa se obtuvo la suma de S/. 250 millones, en siete (07) emisiones, con una fecha máxima de redención de siete años contados desde la primera emisión, para financiar un plan de obras dentro del cual estuvo la **Estación Central Plaza Grau y las demás obras financiadas por los recursos obtenidos por el Convenio con el Banco Mundial y el BID.**

ENDEUDAMIENTO INTERNO SIN AVAL DEL GOBIERNO. La Ley N° 28423, Ley de Endeudamiento para el Sector Público correspondiente al año 2005, estableció los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno del Gobierno Nacional, entidades del sector público, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a partir del 1 de enero de 2005; precisándose, entre otras condiciones, que los procesos de endeudamiento externo requerían aval o garantía del Estado, vía gobierno

central. La misma ley calificaba como endeudamiento interno, a todo financiamiento sujeto a reembolso, incluidas garantías y asignaciones de líneas de crédito, destinado a la ejecución de proyectos de inversión –con plazos superiores al año- que sean celebrados con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país. En el presente caso, los Bonos se encontraban dirigidos a un segmento del público conformado solamente por personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país y, en tal virtud, la operación constituyó un endeudamiento interno, aun cuando algunos bonos podrían haber sido adquiridos por inversionistas institucionales del exterior.

El monto inicial de 435.4 millones de nuevos soles, en febrero del 2006, ascendió a 643.9 millones en octubre de 2008 y, para octubre del 2009, alcanzó los 878.9 millones, unos 300 millones de dólares (<sup>18</sup>).

#### E. REGULACIÓN - SUPERVISIÓN

La Supervisión de esta concesión está a cargo del órgano competente del gobierno local: INVERMET.

Actualmente, INVERMET, a través de la Gerencia de Supervisión de Contratos supervisa ocho Contratos con Participación de la Inversión Privada relacionados con el Sistema de Transporte Metropolitano COSAC I.

Cuatro contratos de concesión son de Operación del Servicio de Transporte de Pasajeros, con las empresas privadas siguientes:

1. Lima Vías Express S.A.
2. Lima Bus Internacional 1 S.A.
3. Transvial Lima S.A.C
4. Perú Masivo S.A.

Los otros cuatro contratos supervisados son:

- Uno de Concesión para la Operación de la Unidad de Recaudo del Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad - COSAC I.

---

<sup>18</sup> ANDINA (08 de abril del 2010) "Incremento del costo del Metropolitano es bajo a nivel internacional, según Concejo". Consultado el 13 de julio del 2015. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-incremento-coste-del-metropolitano-es-bajo-a-nivel-internacional-segun-concejo-289506.aspx>

- Dos Contratos de Concesión de los Gasocentros Sur y Norte para el abastecimiento de combustible del Corredor Segregado de Alta Capacidad - COSAC I.
- Uno de Usufructo del Área Comercial de la Estación Central del Corredor Segregado de Alta Capacidad - COSAC I.

## 1.2.2 EL METRO DE LIMA

Este proyecto nació en el año 1986 como una iniciativa del gobierno central, aunque se asume que existió una previa coordinación con el gobierno local de la ciudad de Lima Metropolitana. Tuvo un inicio azaroso y un desarrollo incierto, tanto que sufrió una paralización de dos décadas hasta que su ejecución fue retomada por el gobierno nacional y se completó su primer tramo – correspondiente a la Línea 1- con lo cual que se puso finalmente en funcionamiento.

### A. PLANIFICACIÓN URBANA.

Cuando el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 001-86-MIPRE, el 20 de febrero de 1986, creando la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), el último documento trabajado en materia de desarrollo urbano para la metrópoli limeña provenía del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas que, en la década del sesenta, elaboró el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1967-1980, bajo responsabilidad de su Oficina de Planeamiento y Urbanismo.

Se encontraba vigente el D. Leg. 217 – Ley del Poder Ejecutivo, que señalaba como competencias del gobierno nacional, a través de algunos de sus ministerios, las siguientes:

(...)

Artículo 29°.- Corresponden al Ministerio de Vivienda **las actividades vinculadas con el desarrollo urbano**, el medio ambiente y la edificación que comprende la construcción de viviendas, obras de infraestructura sanitaria y servicios complementarios.

(...)

Artículo 31°.- Corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el Sector Transportes, el desarrollo de actividades de **construcción**,

**conservación y mejoramiento de la infraestructura de las vías de transporte y sus instalaciones**, así como la regulación del empleo de dichas vías e instalaciones; y en el Sector Comunicaciones, el desarrollo y regulación de las actividades de comunicación postal y de telecomunicaciones.

(...)

En virtud de dichas competencias, el segundo considerando del D. S. N° 001-86-MIPRE, de creación de la AATE, a manera de justificación, describía las condiciones del transporte urbano de la época de la siguiente manera:

Son profundamente contrarias al interés social y antieconómicas, por la gran pérdida de horas-hombre y la desintegración de la vida familiar que origina la ausencia de un sistema rápido de transporte masivo que sirva principalmente a la población de menores ingresos.

En la práctica, la decisión del poder ejecutivo de llevar a cabo un proyecto de tamaño envergadura, que tenía que ver con el desarrollo urbano integral de la ciudad, fue posible básicamente porque sólo el gobierno central tenía la capacidad de asumir directamente su financiamiento o de gestionarlo ante fuentes internacionales.

## B. FORMULACIÓN DE PROYECTOS.

Para ejecutar el proyecto –como primera medida- el Poder Ejecutivo creó una entidad denominada Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, y luego, constituyó la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico-AATE, a la que le encargaría todo lo relacionado con el referido proyecto.

Esta es la secuencia histórica (<sup>19</sup>):

El Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao fue creado mediante el Decreto Supremo N° 001-86-MIPRE del 20 de febrero de 1986 en el ámbito del Ministerio de la Presidencia y se elevó a rango de ley mediante la Ley N° 24565 del 30 de octubre de 1986. Con las normas mencionadas también se crea la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE, a la que se encarga las funciones de **planificación, coordinación, supervisión, control y ejecución del sistema**.

---

<sup>19</sup> Información tomada de la página web institucional de la AATE: <http://www.aate.gob.pe/nosotros/normativa/>

Por D. S. N° 057-90-MIPRE de fecha 12.07.90, se transfiere la AATE del Ministerio de la Presidencia a la Presidencia del Consejo de Ministros, luego mediante D. S. N° 172-91-PCM de fecha 10.11.91, fue transferida al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, donde se constituyó, a partir de enero del año 1997, en la Unidad Ejecutora 011 – Sistema Eléctrico de Transporte Masivo.

Por D. U. N° 058-2001 del 1 de junio del 2001, la AATE fue transferida a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), donde adquiere el estatus de Organismo Público Descentralizado de la Corporación Municipal.

El 12 de junio del 2004 mediante Ley N° 28253 publicada en el diario oficial El Peruano, se declara de necesidad pública la continuación de la ejecución del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao; y además dispone la liberación de impuestos a la importación de bienes que se destinen directamente a la ejecución del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.

Mediante D. U. N° 063-2009 del 7 de junio de 2009, la AATE retorna al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, bajo la modalidad de fusión por absorción, convirtiéndose en la Unidad Ejecutora “Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao”, dentro del Sub Sector Transportes.

La MISIÓN de la AATE es, literalmente, la siguiente:

Consolidar el Metro de Lima, promoviendo la articulación y participación de los actores involucrados en el desarrollo de sistemas de transporte público, para optimizar la movilidad de la población de Lima y Callao de manera sostenible.

Esta materialización se hizo, además, en virtud del nuevo marco normativo aprobado por el Poder Ejecutivo, habida cuenta que la ejecución del proyecto era ya inminente.

Ese nuevo marco normativo estuvo compuesto por el REGLAMENTO NACIONAL DEL SISTEMA ELECTRICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN VIAS FERREAS QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA FERROVIARIO NACIONAL, aprobado mediante D.S. 039-2010-MTC, mediante el cual se dispuso que el MTC asumía la condición de ente rector de dicho sistema y, en consecuencia, tendría competencias normativas, de gestión y fiscalizadoras, entre las cuales resulta pertinente señalar:

7.1.2 Competencias de gestión:

a) Representar al Estado en la entrega en concesión.

- b) Aprobar proyectos y otorgar autorizaciones para construcción y/o puesta en servicio de infraestructura ferroviaria principal.
  - c) Planificar el desarrollo del Sistema Eléctrico de Transporte.
  - d) Ejecutar proyectos de infraestructura ferroviaria.
- (...)

### C. ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES.

El Gobierno Central –con el MTC como concedente- encargó a PROINVERSIÓN la realización de las acciones necesarias para la concesión del Proyecto; en tal sentido esta agencia elaboró el Plan de Promoción correspondiente, el mismo que dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

#### PLAN DE PROMOCIÓN

#### CONCESIÓN DEL PROYECTO ESPECIAL SISTEMA ELÉCTRICO DE TRANSPORTE MASIVO DE LIMA Y CALLAO EN LOS TRAMOS DE LA LÍNEA 1 <sup>(20)</sup>

(...)

2.18 Mediante Acuerdo N° 064, del 19 de febrero de 2009, el Concejo Metropolitano acuerda lo siguiente:

- Encargar a PROINVERSIÓN que estructure un nuevo esquema de Concesión que permita la continuación del proceso de promoción del proyecto.
- Aprobar la celebración del Convenio de cooperación institucional a suscribirse entre la Municipalidad y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2.19 Mediante el Convenio de Cooperación Institucional firmado entre la Municipalidad y el MTC, se encarga a este Ministerio la ejecución de las Obras del Proyecto, tomando como referencia el Expediente Técnico y Especificaciones Técnicas Básicas existentes, así como el desarrollo de los procesos de selección para dar cumplimiento a la ejecución de las obras.

2.20 Mediante el Decreto de Urgencia N° 032-2009, de fecha 28 de febrero del 2009, se encarga al MTC la ejecución de las obras de la

---

<sup>20</sup> Información tomada de la web institucional de PROINVERSION:

[http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC\\_SISTEMAELECTRICOLIMACALLAOL1/PLAN\\_PROMOCION.PDF](http://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PC_SISTEMAELECTRICOLIMACALLAOL1/PLAN_PROMOCION.PDF)

extensión de la Línea 1 del Proyecto y se faculta a PROVIAS NACIONAL del MTC a realizar la preparación, gestión, administración y ejecución de las obras de extensión del Proyecto.

(...)

#### 4.4 Actividades por ejecutar:

Del análisis de las condiciones y características del proceso, se han determinado las siguientes actividades necesarias para su puesta en marcha y desarrollo:

- Elaboración de las Bases del Concurso
- Convocatoria del Concurso de Proyectos Integrales
- Definición de criterios de precalificación y factor de competencia
- Definición de parámetros técnicos a ser incluidos
- Análisis de riesgos
- Elaboración del Contrato de Concesión
- Seguimiento a los postores y promoción del proceso de concesión
- Perfeccionamiento de la documentación del concurso
- Emisión de las diferentes versiones del contrato de concesión
- Suscripción del Contrato de Concesión

(...)

La adjudicación entonces la realizó PROINVERSIÓN por especial encargo del Concedente, que era el MTC.

#### D. FINANCIAMIENTO

El METRO DE LIMA se ha ejecutado bajo un esquema de cofinanciamiento, con algunas particularidades que lo hacen singular.

##### LÍNEA 1:

**El primer tramo de la Línea 1** (Desde el distrito sureño de Villa El Salvador, hasta la en puente Atocongo en San Juan de Miraflores) fue financiado mediante un endeudamiento por parte del gobierno central. Con ese préstamo del año 1986 se inició la construcción de la infraestructura y se adquirió el lote inicial de material rodante. Este primer tramo debió llegar hasta la Av. Grau en el centro de Lima, pero quedó inconcluso por problemas financieros y políticos.

En el año 2011, el gobierno central, a través de PROVÍAS, que es la unidad ejecutora de obras viales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC, completó la construcción de la infraestructura del primer tramo de la Línea 1, desde el puente Atocongo hasta la avenida Grau, en el Cercado de Lima.

El primer tramo construido de la Línea 1, suma una longitud total de 19.9 kilómetros y une Villa El Salvador con el Cercado de Lima. Recorre los distritos de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Surco, Surquillo, San Borja, San Luis, La Victoria y Lima.

El **costo del proyecto ha sido de US\$520 millones de dólares**, financiados con un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (300 MM) y con recursos propios del Estado Peruano <sup>(21)</sup>.

La operación de este primer tramo de la Línea 1 fue entregada al sector privado mediante una concesión con esquema de cofinanciamiento (pago por Km Tren recorrido).

**El segundo tramo de la Línea 1**, (De la Av. Grau al Distrito de San Juan de Lurigancho) tuvo su infraestructura financiada con recursos públicos –vía obra pública- y, la operación -inaugurada el año 2014- fue incorporada al contrato de operación de la actual Línea 1.

El costo del segundo tramo fue de 900 millones de dólares, lo que sumado al costo del tramo uno hace un total de 1,420 millones de dólares americanos <sup>(22)</sup>.

## LÍNEA 2:

Es una línea de metro subterráneo que recorre el eje Este – Oeste de la ciudad, de 27 km de longitud, con un ramal de 8 km correspondiente a la Av. Elmer Faucett, desde la Av. Oscar Benavides (Colonial) hasta la Av. Néstor Gambetta, pasando por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez <sup>(23)</sup>.

---

<sup>21</sup> PLASENCIA, Oswaldo: "El Metro de Lima y Callao". Lima 2012. En: II Encuentro Internacional de Metros. Consultado el 13 de julio del 2015. <http://www.aate.gob.pe/wp-content/uploads/2012/12/1-Oswaldo-Plasencia-Metro-de-Lima.pdf>

<sup>22</sup> El Comercio (30 de enero de 2014). "El tramo 2 del Metro de Lima comenzará a operar en junio". Consultado el 13 de julio del 2015. <http://elcomercio.pe/economia/peru/tramo-2-metro-lima-comenzara-operar-junio-noticia-1706150>

<sup>23</sup> Información tomada de la web institucional de PROINVERSION.

La inversión total será US\$ 5,701 millones sin incluir el Impuesto General a las Ventas-IGV, la cual considera la inversión de la Tercera Etapa (US\$ 625.8 millones, sin IGV), que se realizará de manera progresiva de acuerdo al incremento de la demanda <sup>(24)</sup>.

El Estado Peruano invertirá \$ 3,695 millones como cofinanciamiento público, obtenidos mediante operaciones de endeudamiento con los organismos multilaterales. Además subsidiará el funcionamiento de esta línea cubriendo costos anuales de operación y mantenimiento.

Conectará 13 distritos de Lima y Callao: Ate Vitarte, Santa Anita, San Luis, El Agustino, La Victoria, Breña, Jesús María, Cercado de Lima, San Miguel, La Perla, Bellavista, Carmen de la Legua, Cercado del Callao.

La Línea 2 fue adjudicada el 28 de marzo del 2014 al Consorcio Nuevo Metro de Lima, por un período de 35 años.

La Concesión materia del presente Concurso de Proyectos Integrales, será cofinanciada por el Estado peruano y será otorgada bajo la modalidad de Asociación Público Privada, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1012, su Reglamento, sus normas complementarias y modificatorias <sup>(25)</sup>.

El contrato previsto en el esquema de la Concesión, será del tipo D.F.B.O.T., teniendo en cuenta además que el financiamiento del proyecto será parcial respecto a la inversión. La Concesión comprende el Diseño, el Financiamiento, la Construcción, el Equipamiento, la Provisión del Material Rodante y la Operación y Mantenimiento.

## E. REGULACIÓN / SUPERVISIÓN

La prestación del servicio de transporte público de pasajeros, que realiza el METRO DE LIMA, se encuentra bajo la competencia del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-OSITRAN, conforme ha sido establecido en el Contrato de Concesión.

OSITRAN tiene como misión regular el comportamiento de los mercados, conforme lo establece el Artículo 3° de la Ley 26917:

---

<sup>24</sup> Información tomada de la web institucional de PROINVERSION.

<sup>25</sup> Información tomada de la web institucional de PROINVERSION:  
<http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=5695>

ARTÍCULO 3° Misión de OSITRAN:

La misión de OSITRAN es **regular el comportamiento de los mercados** <sup>(26)</sup> en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, **el cumplimiento de los contratos de concesión**, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a fin de garantizar **la eficiencia en la explotación de la estructura** bajo su ámbito.

Puede observarse que la misión de OSITRAN se desarrolla dentro de los parámetros normativos dictados por el MTC y que la gran finalidad de su labor es alcanzar la eficiencia en la explotación de la infraestructura.

En ese sentido, entre las principales tareas que la ley encarga a OSITRAN, están:

ARTÍCULO 7°.- Funciones de OSITRAN:

a) Administrar, fiscalizar y supervisar los contratos de concesión con criterios técnicos desarrollando todas las actividades relacionadas al control posterior de los contratos bajo su ámbito.

b) Operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, dentro de los siguientes límites:

- En el caso que no exista competencia en el mercado, fijar las tarifas, peajes y otros cobros similares y establecer reglas claras y precisas para su correcta aplicación, así como para su revisión y modificación, en los casos que corresponda.

- En el caso que exista un contrato de concesión con el Estado, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que éste contiene.

- Cuando exista competencia en el mercado y no existan cláusulas tarifarias, velar por el libre funcionamiento del mercado.

(...)

g) Declarar la suspensión temporal de la concesión o su caducidad, cuando la empresa concesionaria incurra en alguna de las causales establecidas en 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, normas reglamentarias y complementarias o en el contrato de concesión, en el ámbito de su competencia.

<sup>26</sup> Resaltado y cursivas son nuestros.

h) En casos excepcionales en los cuales exista suspensión de la concesión, terminación de contrato o caducidad del mismo, a fin de evitar la paralización del servicio, OSITRAN podrá contratar temporalmente los servicios de empresas especializadas, hasta la suscripción de un nuevo contrato de concesión. Los contratos temporales no tendrán, en ningún caso, duración superior a un año calendario.

i) Cobrar los derechos, tasas, penalidades y cualquier otro monto que deban pagar los concesionarios de infraestructura pública nacional de transporte, según lo establezcan la Ley, los contratos de concesión respectivos, y los reglamentos aprobados por el Consejo Directivo de OSITRAN; así como efectuar los pagos que correspondan en el cumplimiento de las obligaciones que se pudiere haber contraído con éstos, con terceros y con el Estado, en virtud de la legislación vigente y de lo establecido en los contratos de concesión.

(...)

Es más, tratándose del METRO DE LIMA, el REGLAMENTO NACIONAL DEL SISTEMA ELECTRICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN VIAS FERREAS QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA FERROVIARIO NACIONAL <sup>(27)</sup>, establece que las competencias normativas, de gestión y fiscalizadoras de este servicio público le corresponden al MTC, pero que la función supervisora la ejerce el OSITRAN, en ejercicio de las competencias que le conceden la Ley 26917 y su reglamento; conforme puede apreciarse en el siguiente artículo del D.S.039-2010-MTC:

**Artículo 8.- Competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN**

En materia ferroviaria, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN cuenta con las competencias que le otorga la Ley N° 26917 - Ley de Supervisión de la Inversión Privada en infraestructura de Transporte de uso público y promoción de los servicios de Transporte Aéreo, el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, así como sus normas complementarias y lo establecido en los contratos de concesión.

---

<sup>27</sup> D.S.039-2010-MTC DEL 12.08.2010.

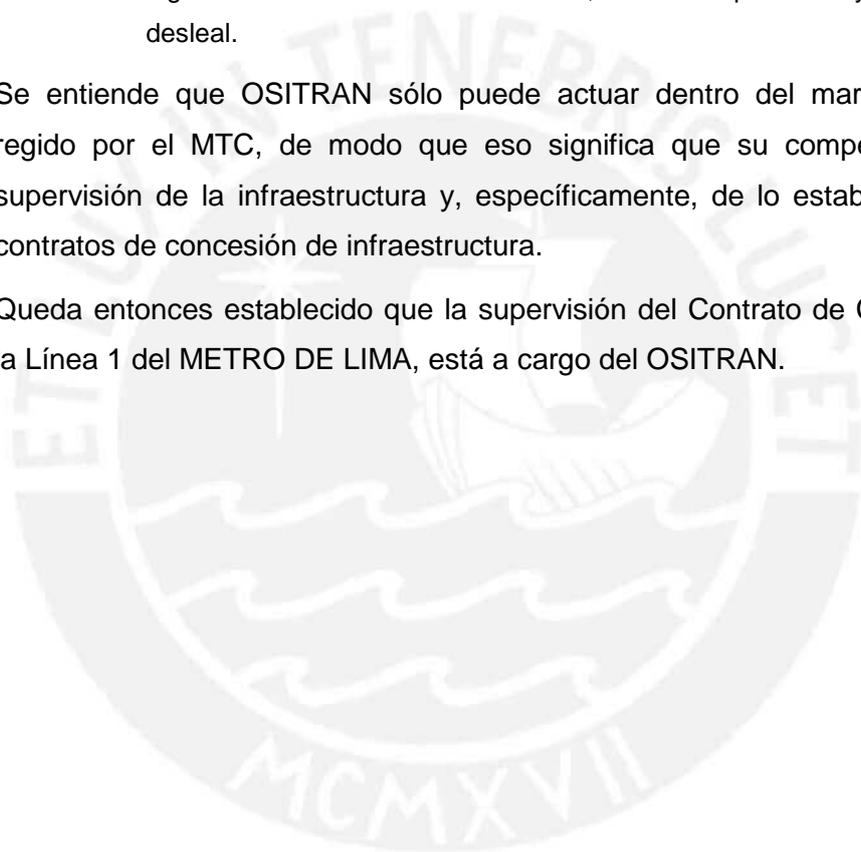
El Reglamento Nacional del Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros, también otorga determinadas competencias al INDECOPI, en relación con los derechos de los consumidores, tal como lo señala el siguiente artículo:

**Artículo 10.- Competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, vela por la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores. Asimismo, está facultado según sus propias normas, a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre competencia y competencia desleal.

Se entiende que OSITRAN sólo puede actuar dentro del marco normativo regido por el MTC, de modo que eso significa que su competencia es la supervisión de la infraestructura y, específicamente, de lo establecido en los contratos de concesión de infraestructura.

Queda entonces establecido que la supervisión del Contrato de Concesión de la Línea 1 del METRO DE LIMA, está a cargo del OSITRAN.



## 1.3 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

¿Cómo fueron ejecutados? ¿Cómo se expresa la yuxtaposición? ¿O no la hay?

### 1.3.1 BUENOS AIRES – ARGENTINA

La ciudad de Buenos Aires tiene dos sistemas bien diferenciados, uno a cargo del gobierno local (METROBUS) y otro del gobierno nacional (METRO).

METROBUS.- Es el sistema de autobuses de tránsito rápido que funciona en Buenos Aires desde el año 2011. Es un proyecto “vitrina”, que pretende mostrar eficiencia para motivar su ampliación y su réplica en otras jurisdicciones.

METRO DE BUENOS AIRES.- Es el sistema de trenes subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, conformado por seis líneas, dos ramales de tranvía y un tren superficial (Premetro). Es propiedad del Estado y fue concesionado a la operadora privada METROVÍAS el año 1994.

#### A. ÁREAS DE YUXTAPOSICIÓN

##### **Planificación Urbana:**

Tanto el Gobierno Nacional para el caso de los trenes, como los gobiernos sub nacionales –como Buenos Aires y la Capital Federal- para el caso de los autobuses, asumen competencias que se manifiestan en la ejecución de los proyectos de infraestructura para el transporte urbano, que modifican los planes de desarrollo urbano como consecuencia de sus trazos.

La ley argentina que rige los gobiernos locales, establece que la planificación urbana –que incluye las obras de infraestructura de naturaleza local- es competencia de las municipalidades:

DECRETO-LEY 6769/58 - LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES

ARTICULO 27°:

Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar:

(...)

2. - El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las

delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.

Hay, evidentemente, una yuxtaposición de funciones en esta materia entre ambos niveles de gobierno.

### **Formulación de Proyectos**

METROBUS.- Ha sido puesto en marcha por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque tiene complicaciones porque su tránsito incluye la Capital Federal y el Área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires, que no pueden conciliar siempre en materia de autorizaciones y rutas <sup>(28)</sup>. La infraestructura –constituida por corredores exclusivos y estaciones- ha sido construida por la ciudad, concesionándose solo la operación del servicio de transporte.

METRO.- Nació el año 1913 como un proyecto privado, autorizado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, construyéndose la Línea A. Hasta el año 1944, por iniciativa privada, ya se habían inaugurado cinco líneas (A-B-C-D-y E). En 1948, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires –de capitales privados y estatales- que era la encargada de administrar el subterráneo fue liquidada y el Gobierno Nacional asumió su control en 1948. En el año 1979 fue transferido a la Municipalidad de Buenos Aires, que inauguró el PREMETRO o Línea P el año 1987. Como puede verse, ninguna línea fue construida durante el control absoluto del Gobierno Nacional. La Línea H fue inaugurada el año 2007, cuando ya se había entregado nuevamente al sector privado.

La ciudad mantiene la facultad de elaborar proyectos de ampliación de las líneas actuales o de nuevas líneas del METRO.

### **Adjudicación de Concesiones**

METROBUS.- El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorgó la concesión para la operación de los buses por las vías exclusivas, cuya infraestructura fue ejecutada por él. El gobierno local

---

<sup>28</sup> Algo similar a lo que ocurre con la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad de la Provincia Constitucional del Callao.

está facultado por su ley orgánica para “otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos” <sup>(29)</sup>

METRO.- El Gobierno Nacional realizó el proceso de promoción de la inversión privada y, en el año 1994, otorgó la concesión de la empresa Subterráneos de Buenos Aires, de propiedad municipal desde 1979, al Consorcio Metrovías integrado por Benito Roggio e hijos S.A., Cometrans S.A., Burlington Northern RR. Co., Morrison Knudsen Corporation Inc. y S.K.F. SACCIFA. En el año 1999 se produjo una extensión de la concesión hasta el año 2017.

### **Financiamiento**

METROBUS.- La primera adecuación de la vía por la que transitarían los buses (12 kilómetros de la Av. Juan B. Justo) y la construcción de las 21 estaciones de esta primera ruta, costó 24 millones de dólares, que fueron financiados con recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para financiar los nuevos ramales con que ahora cuenta el sistema, el gobierno de la ciudad aprobó un "Programa de Financiamiento en el Mercado Local" para que la Ciudad ejecute un empréstito público representado en una o más emisiones de deuda por un monto de hasta 100 millones de dólares o su equivalente en pesos para obras de conectividad vial <sup>(30)</sup>. Posteriormente se han producido nuevas emisiones de cargo del gobierno de la ciudad.

METRO.- Las líneas subterráneas y los tranvías que componen el sistema fueron financiadas con capitales privados mediante procesos de concesión. La corporación privado-pública que se hizo cargo de las líneas fue estatizada y luego transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires bajo la forma de empresa pública con la ciudad como titular de las acciones.

El consorcio Metrovías, ganador de la concesión, debía prestar el servicio de pasajeros, percibir los ingresos por venta de pasajes y por la explotación comercial de las estaciones. A cambio, debía brindar el servicio adecuadamente, conservar en perfecto estado los bienes

---

<sup>29</sup> DECRETO-LEY 6769/58 -Ley Orgánica De Las Municipalidades argentina.

<sup>30</sup> Télam Agencia Nacional de Noticias.27.09.2012. 20:45 <http://www.telam.com.ar/nota/39282/>

concesionados —infraestructura y material rodante— y ejecutar un plan de inversiones que sería financiado con recursos propios de la concesionaria y también con aportes públicos.

Sin entrar en detalle, es pertinente reseñar que el contrato de concesión se reemplazó en el año 2012 por un contrato “de operación y mantenimiento”. La operadora sólo gerenciaría el METRO y, por otro lado, las explotaciones colaterales (locales comerciales, publicidad, fibra óptica) otrora ingresos de Metrovías, quedarían en manos de la ciudad; de modo que ya no se consideraría la necesidad de financiamiento para nuevas líneas o extensión de las existentes.

### **Regulación - Supervisión**

METROBUS.- La ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que implementó el Sistema de Tránsito Rápido, Diferenciado y en Red para el Transporte Público Masivo por Automotor de Pasajeros, (Metrobus de Buenos Aires-MBA), constituyó también el órgano que se encargaría de evaluarlo permanentemente al que denominó como la Comisión de Evaluación del Sistema de Tránsito Rápido, Diferenciado y en Red para el Transporte Público Masivo por Automotor de Pasajeros, denominado Metrobus de Buenos Aires <sup>(31)</sup>, que estaría integradas por representantes de diferentes organismos públicos.

Aunque en lo relacionado con el transporte en autobuses, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires fija las políticas de planificación a través de la Oficina de Plan Urbano <sup>(32)</sup>.

METRO.- En este caso también se produce una intervención multisectorial. Como explica la CAF (2012) cuando analiza el caso de la ciudad de Buenos Aires:

Finalmente, en el caso de los modos guiados intervienen la Secretaría de Transporte de la Nación, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte para la fijación de políticas, el dictado de normativa, la determinación de tarifas y el control y fiscalización de servicios.

---

<sup>31</sup> Ley Nº 2.992 – Ley del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>32</sup> DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD EN AMÉRICA LATINA – CAF 2011 pag. 31.

Además, el Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, a través de la empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado, fija las políticas de planificación y la construcción de extensiones de líneas o de líneas nuevas. Mientras que el control de servicios lo ejecuta el Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la ciudad <sup>(33)</sup>.

Por otro lado, La COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE es un organismo descentralizado que controla y fiscaliza el transporte terrestre de jurisdicción nacional, incluyendo el transporte metropolitano en ferrocarriles.

#### B. Indicadores operacionales <sup>(34)</sup>

Hay que tener en cuenta que la primera línea del METRO de Buenos Aires empezó a funcionar en el año 1913, de modo que la referencia temporal relevante será, para el presente trabajo, el año 1994, en el cual el gobierno nacional –por encargo de la Ciudad de Buenos Aires- concesionó el sistema completo de subterráneos.

Las cinco líneas del METRO alcanzan 48 kilómetros de red vial, con una media diaria de 760 mil pasajeros, alcanzando un aproximado de 280 millones de pasajeros al año.

La tarifa promedio es de 27 centavos de Dólar Americano.

El METRO transporta un promedio de 5.83 millones de pasajeros por año, por kilómetro de vía.

El METROBUS, que empezó a funcionar el 2011, tiene 4 líneas con una red de 44 kilómetros de vía, una media diaria de 722 mil pasajeros, alcanzando un aproximado de 263 millones de pasajeros al año.

La tarifa fluctúa entre los 27 y los 49 centavos de Dólar Americanos.

El METROBUS transporta un promedio de 5.97 millones de pasajeros por año, por kilómetro de vía.

---

<sup>33</sup> Ibid. pag. 32.

<sup>34</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Metrobus\\_\(Buenos\\_Aires\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Metrobus_(Buenos_Aires)). Consultado el 13 de julio del 2015.

### 1.3.2 SANTIAGO DE CHILE – CHILE

La ciudad de Santiago de Chile tiene ahora un solo sistema que integra buses y trenes subterráneos, que antes operaban separada y descoordinadamente:

**TRANSANTIAGO.** Es el nuevo sistema integrado de buses y trenes subterráneos que funciona desde el año 2007, en el que unas vías denominadas alimentadoras entran en funcionamiento de manera combinada con el Metro y las vías troncales previamente asignadas. Como es lógico, este sistema implicó una reestructuración del sistema de transportes de Santiago, que tuvo como finalidad articular los diferentes medios ya existentes, en especial los microbuses y el Metro, dejando de lado, al menos por ahora, los vehículos menores como taxis y colectivos. El Metro, como en otras ciudades, asumió el rol de eje principal, facilitando la transferencia de pasajeros desde los buses.

**EL METRO DE SANTIAGO.-** Es el ferrocarril metropolitano pre existente al TRANSANTIAGO como sistema, cuya red cubre gran parte de la ciudad de Santiago. El proyecto fue aprobado por el gobierno nacional en el año 1968, las obras empezaron en 1969 y se inauguró la primera línea el 15 de setiembre del 1975. Este sistema de transporte es administrado por la empresa de capitales estatales Metro S.A., que tiene ese formato desde enero de 1990. Sus accionistas son la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, con 62,75% y el Fisco de Chile con 37,25%. Es la entidad sucesora de la ex Dirección General de Metro del Ministerio de Obras Públicas.

**BUSES.-** Es el sistema de buses que cubre las 32 comunas que forman parte de la ciudad y que es operado por 7 empresas concesionarias que cubren toda la ciudad. Una parte de las vías son corredores exclusivos para el tránsito de los buses. Empezó a funcionar como parte del Sistema TRANSANTIAGO, que reemplazó a los buses privados que prestaban el caótico servicio pre existente.

#### A. Áreas de yuxtaposición

##### **Planificación Urbana:**

Como en los otros casos estudiados, los planes de desarrollo urbano local son competencia de los gobiernos locales, conforme lo establece LA LEY N° 18.695 - LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, que dice:

TITULO I - DE LA MUNICIPALIDAD

Párrafo 2º - Funciones y atribuciones

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;

Sin embargo y también como otros casos similares, es el gobierno nacional chileno el que asume competencia en materia de transporte y con la ejecución del proyecto del METRO de Santiago, intervino en la planificación urbana de manera decisiva.

### **Formulación de proyectos:**

METRO.- Como sistema de trenes subterráneos, nació como un proyecto de iniciativa gubernamental. Fue concebido e iniciado en un régimen democrático e inaugurado años después por un régimen de facto <sup>(35)</sup>.

TRANSANTIAGO.- Como sistema integrador de los buses y del METRO, nació en 2002, cuando el gobierno nacional impulsó el Plan de Transporte Urbano para Santiago (PTUS). La idea era realizar una reforma radical al transporte de Santiago hacia el año 2010 -para coincidir con la celebración del Bicentenario de Chile- y participarían en su elaboración diversas entidades públicas:

- Ministerio de Obras Públicas (MOP)
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
- Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago
- Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)
- Secretaria Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA)

Fue un cambio completo, con una serie de problemas que lo han hecho singular, que inició sus operaciones el 10 de febrero del 2007.

Como puede apreciarse, la presencia del gobierno nacional es predominante en materia de implementación de políticas para el transporte urbano masivo.

---

<sup>35</sup> El 24 de octubre de 1968, el gobierno de Eduardo Frei Montalva aprobaría el proyecto presentado por el consorcio franco-chileno BCEOM SOFRETU CADE. La inauguración se realizó el 15 de setiembre del 1975 por el gobierno militar de Augusto Pinochet.

### **Adjudicación de Concesiones:**

METRO.- En todas las líneas del METRO el concedente ha sido el Estado Chileno y el gobierno central ha llevado a cabo las licitaciones internacionales. Son concesiones bajo un esquema de cofinanciamiento.

Para los futuros procesos de nuevas líneas o extensiones de las existentes, la empresa METRO de Santiago es el representante del Estado Chileno como concedente.

En esta materia puede apreciarse que el gobierno nacional ha asumido casi completamente las funciones de gestión de las inversiones en materia de infraestructura para el transporte urbano masivo.

TRANSANTIAGO.- El Gobierno Central realizó los procesos para concesionar las rutas a las empresas operadoras de los buses.

### **Financiamiento:**

TRANSANTIAGO.- Uno de los aspectos fundamentales para la integración del sistema de transporte, fue la unificación del sistema de pago, lo que implicó modificar el esquema de tarifas y cobros tanto para los buses como para el METRO. Como consecuencia de ello se debe realizar un permanente subsidio que, en algunos ejercicios fiscales ha requerido aportes excepcionales del Estado Chileno.

La implementación del sistema ha elevado la diferencia entre lo recaudado por el Administrador Financiero del Transantiago y los costos de operación del sistema.

Entre los problemas que debe enfrentar el gobierno en el manejo del TRANSANTIAGO, está no sólo el déficit operativo, sino también una alta evasión en el pago de las tarifas que podría alcanzar al cuarenta por ciento y el retraso en la actualización de las mismas.

Como lo señala más de un estudioso del caso chileno, *“otra de las dificultades importantes en la implementación del sistema fue la no reducción de competencia agresiva entre los conductores que se traduce en un mal servicio a los pasajeros. Los conductores son remunerados por las empresas en función al número de pasajeros transportados”* (Ponce de León: 2012).

Dado el alto volumen de las inversiones requerido para proyectos de esta naturaleza, es el gobierno nacional quien asume la competencia, excluyendo casi sistemáticamente a los gobiernos locales.

### **Regulación - Supervisión**

En representación del gobierno nacional, es el denominado Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) la entidad que regula, controla y supervisa el Sistema de Transporte Público de Santiago, que, como se ha visto, está conformado por la totalidad de los buses de la ciudad y por el Metro. Se considera que en un futuro cercano, se incorporarán al sistema los trenes, que trasladan pasajeros a otras zonas del país, desde y hacia la ciudad de Santiago <sup>(36)</sup>.

#### **B. Indicadores operacionales**

La primera línea del METRO de Santiago empezó a funcionar en el año 1975.

Las cinco líneas del METRO alcanzan 96 kilómetros de red vial, con una media diaria de 2.7 millones de pasajeros, alcanzando un aproximado de 985 millones de pasajeros al año.

La tarifa promedio es de 1.06 Dólares Americanos.

El METRO transporta un promedio de 10.2 millones de pasajeros por año, por kilómetro de vía.

El TRANSANTIAGO Buses, que empezó a funcionar el 2007, tiene 391 líneas con una red de 2,800 kilómetros de vía, una media diaria de 3.3 millones de pasajeros, alcanzando un aproximado de mil 200 millones de pasajeros al año.

La tarifa promedio es de 1.06 Dólares Americanos.

El TRANSANTIAGO Buses transporta un promedio de 0.43 millones de pasajeros por año, por kilómetro de vía.

---

<sup>36</sup> Información tomada de la web oficial de TRANSANTIAGO. <http://www.transantiago.cl/acerca-de-transantiago/informacion-del-sistema>.

### 1.3.3 BOGOTÁ – COLOMBIA

TRANSMILENIO.- Es el sistema de buses de tránsito rápido que corresponde a la Empresa de Transporte del Primer Milenio S. A., que es el sistema de transporte masivo de la ciudad que opera bajo la modalidad de BTRs. Inició su construcción en 1998, en el período del alcalde Enrique Peñalosa, fue inaugurado el 4 de diciembre de 2000 y entró en operación comercial el 06 de enero del 2001, cubriendo toda la ciudad de Bogotá.

Se ha convertido en un referente mundial del sistema de Buses de Tránsito Rápido y ha sido replicado –con algunas variantes- en diferentes ciudades latinoamericanas.

METRO DE BOGOTÁ.- Es el proyecto de transporte masivo a través de trenes urbanos, concebido en el seno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se encuentra en etapa final del diseño contractual. Su pronta ejecución depende de la alianza que han celebrado los gobiernos nacionales y sub nacionales involucrados a través de diferentes mecanismos pre establecidos para el efecto.

#### A. Áreas de yuxtaposición

##### **Planificación Urbana**

La elaboración de los planes de desarrollo urbano, son parte de las competencias de los gobiernos locales y, en el caso de Bogotá, la inclusión de la estructura vial prevista para el transporte público –sean buses o metros- son parte de dicha responsabilidad.

Como en los otros países, la ley orgánica que regula el funcionamiento de los gobiernos locales, concede a dichos niveles de gobierno las competencias planificadores, tanto en materia de desarrollo urbano –que es la matriz- como la estructuración de la red de vías para el transporte público.

Así tenemos:

Ley 136 de 1994 – Ley Orgánica de Municipalidades de Colombia

Artículo 3º.- Funciones. Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012.

Corresponde al municipio:

(...)

2. Ordenar **el desarrollo de su territorio y construir las obras** que demande el progreso municipal.

(...)

4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.

Artículo 91.- Funciones de los municipios

(...)

Inciso 2. Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.

Aun cuando las municipalidades de Colombia gozan de mayor autonomía financiera, se requiere de un acuerdo con el gobierno nacional para emprender proyectos de gran envergadura que modifican los trazos urbanos de la ciudad.

### **Formulación de proyectos**

**TRANSMILEMIO.-** Nace como un proyecto municipal tomando como referente el Sistema de BRTs de Curitiba-Brasil. Fue sobre la base de los estudios efectuados durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus por la Japan International Cooperation Agency (JICA), los cuales determinaron que el metro no era la opción más conveniente a corto plazo, pues sólo a quince o veinte años se necesitaría una línea y que su costo era diez veces mayor a la alternativa de buses articulados, que se seleccionó como la solución al problema del transporte público la creación del Sistema TransMilenio <sup>(37)</sup>.

El Instituto de Desarrollo Urbano-IDU (órgano desconcentrado de la municipalidad) es el responsable de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura y, las empresas privadas, operan, manejan las tarifas, mantienen los buses y hacen el recaudo correspondiente.

---

<sup>37</sup> Web oficial de TRANSMILENIO (21 de agosto de 2013) "Historia". Consultado el 8 de julio de 2015. <http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/historia>

**METRO.-** Al igual que el sistema de buses, el proyecto de construcción del Metro de Bogotá –que fue el proyecto bandera de Samuel Moreno en su campaña electoral a la Alcaldía Mayor de la ciudad en 2008- se hizo con la promesa de tener un sistema de transporte masivo que complementara el TransMilenio. Tuvo vaivenes inesperados durante su elaboración, puesto que el primer proyecto fue presentado en agosto de 2009 por el consorcio español Sener-TMB, ganador de la licitación pública para los estudios de factibilidad. Sin embargo, el proceso de licitación y construcción se descarriló debido al caso de corrupción del Carrusel de la Contratación (38).

Sin embargo, el actual alcalde de la ciudad de Bogotá, Gustavo Petro, anunció que se construiría la primera línea de metro luego de firmar el inicio de los estudios definitivos de la obra. Petro presentó los estudios finales para la construcción del Metro de Bogotá el 7 de octubre de 2014 (39).

#### **Adjudicación de Concesiones**

**TRANSMILENIO.-** La ciudad, a través del Instituto de Desarrollo Urbano, es quien realiza los procesos y adjudica las concesiones, en virtud de lo cual las empresas operadores prestan el servicio. Como ha quedado señalado, la infraestructura corresponde al sector público y la operación a los operadores privados.

**METRO.-** Se está a la espera de la culminación de la estructuración del proyecto, etapa que debe culminar con la convocatoria y adjudicación de la concesión.

#### **Financiamiento:**

**TRANSMILENIO.-** Como explica oficialmente la entidad a cargo, son los gobiernos nacional y regional los que corren a cargo de los gastos de infraestructura. Los fondos requeridos se obtienen de un préstamo del Banco Internacional (1999); otros provienen de la privatización de la

---

<sup>38</sup> WIKIPEDIA. Consultado el 08 de julio del 2015. [https://es.wikipedia.org/wiki/Metro\\_de\\_Bogot%C3%A1](https://es.wikipedia.org/wiki/Metro_de_Bogot%C3%A1)

<sup>39</sup> WIKIPEDIA. Consultado el 08 de julio del 2015. [https://es.wikipedia.org/wiki/Metro\\_de\\_Bogot%C3%A1](https://es.wikipedia.org/wiki/Metro_de_Bogot%C3%A1)

compañía eléctrica de Bogotá y del recargo por combustible del 20%. El gobierno se ha comprometido a garantizar el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura del sistema durante 15 años.

El funcionamiento del sistema únicamente se basa en los impuestos. Un consorcio se encarga de recaudar los bienes y distribuirlos entre todos los agente del sistema: 80% de los ingresos para operadores, 15% para recaudadores y 5% para el Distrito. En el sector de los operadores, se tiene que invertir para mantenimiento, reparación y lavado de buses, operación de buses, conductores y compra de flota. <sup>(40)</sup>

A diferencia del primer sistema implementado en Curitiba-Brasil, que es totalmente de la ciudad, en Bogotá participan agentes privados en la operación de buses y el recaudo.

TRANSMILENIO es el primer proyecto aprobado por las Naciones Unidas como mecanismo de desarrollo limpio, lo que le permite vender certificados de reducción de emisiones al gobierno holandés, cuyos recursos se reinvierten en infraestructura.

**METRO.-** Este proyecto de trenes urbanos para ciudad de Bogotá no expresa sino una alianza estratégica entre el gobierno local y el gobierno nacional, dado que el alto nivel de inversión que se requiere hace evidente que un gobierno local –al menos en países latinoamericanos– está prácticamente impedido de acometerlo solo. El proyecto, largamente esperado, ha ingresado a su etapa final, previa a la ejecución de las obras.

El gobierno local, a través del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU y, el gobierno nacional, por medio de la Financiera para el Desarrollo Nacional-FDN, han suscrito un convenio para la estructuración final de la primera línea del Metro de Bogotá, por un valor de \$7.650 millones de pesos (aproximadamente unos dos millones ochocientos mil dólares americanos). Se espera que el convenio produzca la licitación y subsiguiente adjudicación de la buena pro para la construcción de la obra.

---

<sup>40</sup> Universidad Politécnica de Madrid (26 de junio de 2002). "Transmilenio: sistema integrado de transporte masivo (Bogotá, Colombia)". Consultado el 08 de julio del 2015. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu02/bp129.html>

El gobierno nacional, además, se ha comprometido a financiar el cincuenta por ciento del costo de este proceso de estructuración del proyecto <sup>(41)</sup> y, como resulta necesario, ha anunciado que sumará el 70% del proyecto en sí <sup>(42)</sup>. Como expresión de que el compromiso del gobierno nacional es institucional y no solo declarativo, la primera línea del metro de Bogotá ha sido incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, presentado al Congreso de la República de Colombia el 6 de febrero del 2015 <sup>(43)</sup>.

## Regulación - Supervisión

### TRANSMILENIO.-

En el año 2006, la Alcaldía Mayor de la Ciudad de Bogotá aprobó el Plan Maestro de Movilidad, en virtud del cual tuvo su nacimiento el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, el cual tiene, entre sus objetivos:

“(…) Garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá (...)” y “(...) **comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público**, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público y la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema (...)” <sup>(44)</sup>

Dicho Plan Maestro de Movilidad, en su artículo 15º, determinó que TransMilenio S.A. es el:

<sup>41</sup> INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (26 de diciembre de 2014). “DISTRITO FIRMA CONVENIO CON LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL PARA LA ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ” Consultado el 09 de julio del 2015. [http://app.idu.gov.co/mail\\_notis/mail\\_notis\\_2014\\_12\\_26\\_1.htm](http://app.idu.gov.co/mail_notis/mail_notis_2014_12_26_1.htm)

<sup>42</sup> INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (27 de enero de 2014). “El Metro de Bogotá lo vamos a hacer, dijo el Presidente Santos ante empresarios franceses”. Consultado el 09 de julio del 2015. [http://app.idu.gov.co/seccion\\_metro/eventos/lo\\_vamos\\_a\\_hacer.html](http://app.idu.gov.co/seccion_metro/eventos/lo_vamos_a_hacer.html)

<sup>43</sup> INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (09 de enero de 2015). “Metro de Bogotá en Plan Nacional de Desarrollo”. Consultado el 09 de julio del 2015. [http://app.idu.gov.co/seccion\\_metro/eventos/plan\\_nacional.html](http://app.idu.gov.co/seccion_metro/eventos/plan_nacional.html)

<sup>44</sup> TRANSMILENIO S.A. “PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO 2014”. Pag. 9.

“(…) Ente Gestor del SITP y tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITP. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo (…)”. Con base en dicha disposición, mediante el Decreto 486 de 2006, el Alcalde Mayor del D.C. con base en las facultades otorgadas por el Concejo Distrital, definió entre otros aspectos que le corresponde a la Empresa “(…) la gestión, organización, planeación, **supervisión, regulación, control** y responsabilidad del Sistema de transporte Público Masivo urbano de Pasajeros en el Distrito Capital bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes y según las políticas generales que determine la Secretaría de Tránsito y Transporte (…)”, hoy Secretaría Distrital de Movilidad.

Como puede apreciarse, en este caso, todo lo relacionado con la regulación y supervisión del servicio de buses en los corredores componente del sistema, es competencia bien delimitada del gobierno local.

**METRO.-** En este caso, se está a la espera de la culminación del diseño del contrato, en función del cual habrán de asignarse las competencias regulatorias y supervisoras de la prestación del servicio de transporte urbano en trenes metropolitanos.

#### B. Indicadores operacionales <sup>(45)</sup>

El TRANSMILENIO empezó a funcionar en el año 2010.

Sus doce líneas alcanzan 113 kilómetros de red vial, con una media diaria de 1.7 millones de pasajeros, alcanzando un aproximado de 620 millones de pasajeros al año.

La tarifa promedio es de 0.56 Dólares Americanos.

Transporta un promedio de 5.48 millones de pasajeros por año, por kilómetro de vía.

---

<sup>45</sup> El Espectador (31 de octubre de 2010). “Transmilenio, diez años”. Consultado el 08 de julio del 2015. <http://www.elespectador.com/opinion/transmilenio-diez-anos>

## 1.4 FACTORES DE DISTORSIÓN

Hay distintos factores o circunstancias que pueden expresar la yuxtaposición, divergencia o falta de alineamiento entre los órganos de gobierno o entidades que intervienen en el diseño, concesión, ejecución y operación de los proyectos de infraestructura para el servicio de transporte urbano masivo.

A raíz del estudio de los casos del METRO DE LIMA y del METROPOLITANO, se ha identificado como los más relevantes y frecuentes a los siguientes:

### 1.4.1 Falta de una estrategia compartida.

El Metro de Lima nació como una idea de gobierno, no como una política de Estado, con lo cual quedó expuesto a riesgos políticos que paralizaron su ejecución durante más de dos décadas, con el subsiguiente perjuicio económico para la sociedad (<sup>46</sup>).

Debió estar incluido en el capítulo de infraestructura de un plan nacional de desarrollo y no ser producto de la yuxtaposición de competencias con el gobierno central, lo que hubiera significado ochenta mil millones de dólares en ahorro en dos décadas, suma que equivale aproximadamente al 40% del PBI peruano.

El Estado Peruano no tiene un plan nacional o programa de infraestructura para el transporte urbano masivo.

### 1.4.2 Visiones distintas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

El caso de Metro de Lima es emblemático, puesto que puso en evidencia que es la visión del nivel de gobierno con mayor soporte financiero la que termina por imponerse.

Las distintas visiones de la ciudad inciden directamente en la asignación de recursos y económicos y en la priorización del gasto.

Mientras que la autoridad local puede privilegiar un determinado modelo de solución a los problemas del transporte urbano –léase buses articulados (BTRs)- la autoridad nacional podría pensar en el modelo de metros subterráneos o superficiales, como el caso de Lima.

---

<sup>46</sup> Según el Presidente de la Asociación Peruana de Fomento de la Infraestructura-AFIN, Gonzalo Prialé, “no tener una red de metros en Lima le cuesta a los limeños cuatro mil millones de dólares al año”.

#### 1.4.3 No alineamiento de criterios de priorización entre gobiernos locales y gobierno nacional (MEF–SNIP).

Los criterios de priorización que maneja un gobierno local no siempre coinciden con los que priman en el trabajo de los oficiales o especialistas del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, quienes, a veces, se dejan llevar por parámetros cuantitativos y dejan de lado –o no asignan la debida valoración- a los factores cualitativos.

Un caso reciente es el proyecto de construcción de un by pass en la Av. 28 de julio del cercado de Lima, cuya ejecución por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima pretendió llevarse a cabo sin autorización del MEF. El impasse aún no resuelto del todo, será revisado por una comisión conjunta MML-MEF.

#### 1.4.4 Incapacidad financiera de gobiernos locales.

Otro elemento puesto en evidencia con la ejecución de obras, es la incapacidad financiera de los gobiernos locales de acometer obras de gran envergadura o mega proyectos.

Vale decir, se está en el escenario de una competencia constitucionalmente reservada para los gobiernos locales, que no puede ser ejercida por incapacidad financiera.

El Metro de Lima nació en 1986 por la intervención directa del gobierno nacional y fue retomado, veinte años después, también con intervención del gobierno nacional. En ambas ocasiones fue el soporte financiero del gobierno nacional lo que permitió avanzar en el proyecto.

Un segundo ejemplo se puede encontrar en la proyectada ampliación de la ruta del Metropolitano, trasladando su terminal norte actual en el distrito de Comas hasta el distrito de Carabaylo, cuya ejecución requiere de 910 millones de soles, los cuales pretenden obtenerse del gobierno nacional –léase MEF- gracias a una “gestión conjunta que la Municipalidad Metropolitana de Lima” espera realizar con el MTC.

#### 1.4.5 Ausencia de personal técnico capacitado en los gobiernos locales.

Una de las debilidades más notorias en la gestión pública, específicamente en los gobiernos locales, es la ausencia de personal técnico que cuente con el grado de capacitación y especialización que se requiere actualmente, en todo

lo relacionado con la concesión de infraestructura para transporte urbano masivo.

Esa falencia se evidencia desde la elaboración de los planes, pasando por el diseño de los proyectos, el proceso de concesión, el seguimiento durante la ejecución y supervisión y acompañamiento en la etapa de operaciones.

#### 1.4.6 Debilidad institucional de órganos reguladores del gobierno local.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el órgano regulador es el Fondo Metropolitano de Inversiones-INVERMET, entre cuyas funciones principales está no solo realizar estudios y ejecutar obras, sino también fiscalizar y supervisar los contratos de concesión que la MML haya celebrado con agentes privados.

En tal sentido asume funciones de órgano regulador, pero con muchas debilidades institucionales, entre las cuales puede destacarse su nula autonomía y total dependencia política de la autoridad del gobierno local, vale decir del Alcalde de la MML, por cuanto su Consejo Directivo es presidido por el propio Alcalde Metropolitano, sino que adicionalmente cuatro de sus ocho miembros son cargos de confianza designados por dicha autoridad.

La idea central es la inconveniencia de que las competencias regulatorias en los contratos de concesión celebrados por la MML, sean ejercidas por un órgano con tales debilidades institucionales.

#### 1.4.7 Falta de continuidad de políticas.

Este problema puede apreciarse con toda nitidez con lo ocurrido con el Proyecto Río Verde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que data del año 2011, con la entonces alcaldesa Susana Villarán, que fue anulado el mes de marzo del año 2015, por el nueva gestión del alcalde Luis Castañeda.

El proyecto cancelado pretendía convertir 6 km de ribera del Río Rímac ocupado por población inmigrante, en áreas verdes de recreación y cultura. La actual gestión de la Municipalidad de Lima decidió anular esta obra y destinar sus fondos para una obra complementaria a la de infraestructura vial que actualmente ejecuta la empresa OAS en la Vía de Evitamiento, para financiar la construcción de tres 'by-pass' ubicados en las avenidas Arequipa, Arenales y Garcilaso de la Vega, uno de ellos en la intersección con la Av. 28 de Julio, que ha sido objeto de cuestionamientos por otras entidades, como el MEF.

Una segunda observación sobre la construcción de los “by pass” o pasos a desnivel, es que se construirán sobre un eje vial que se superpondrá a un tramo de la Línea 3 del Metro de Lima, lo que tendrá consecuencias económicas, por cuanto obligará a que el diseño y la construcción de los túneles y el desplazamiento subterráneo de los trenes, considere determinadas pendientes no previstas inicialmente o profundidades mayores, por cuanto la vía bajo la cual deberá construirse el túnel para el tren deberá bajar de nivel unos siete u ocho metros por la obra de los by pass y, a partir de ese nuevo nivel, es que deberá calcularse las profundidades del túnel para la Línea 3 del Metro de Lima.

#### 1.4.8 Seguimiento del proyecto durante ejecución de las obras

Hay un conjunto de problemas cuya aparición se produce luego del otorgamiento de la buena pro y de la celebración del contrato (Expropiaciones, interferencias, puestas a punto, estudios de impacto ambiental, “permisotitis”, etc.).

En la mayoría de los casos, solucionar cualquier demora o paralización, originada en alguno de estos factores, requiere de coordinaciones o gestiones al más alto nivel, lo que no siempre se produce en el tiempo oportuno. Estos factores tienen incidencia medible en los costos indirectos de los proyectos.

#### 1.4.9 Incentivos para ejecución de obras de rápida inauguración.

La carencia de recursos financieros y la ausencia de una planificación urbana única que guíe el accionar de las autoridades, constituyen incentivos suficientes para que éstas prefieran proyectos de rápida inauguración y puesta en funcionamiento, que no trasciendan el período para el cual han sido elegidos. Dicha circunstancia se hace más evidente cuando el marco normativo prohíbe la reelección inmediata de las autoridades de los gobiernos locales y de los gobiernos regionales.

## 1.5 INDICE DE YUXTAPOSICIÓN

La yuxtaposición, entendida como la intervención del Gobierno Central mediante la planificación y ejecución de proyectos o implementación de políticas públicas, en ámbitos competenciales reservados a los gobiernos sub nacionales, tiene incidencia en las decisiones de inversión.

Los factores de distorsión vistos en el apartado anterior, que expresan la yuxtaposición, divergencia o falta de alineamiento entre los órganos de los distintos niveles de gobierno, tales como la falta de una estrategia compartida, las visiones distintas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, la incapacidad financiera de gobiernos locales, la debilidad institucional de órganos reguladores del gobierno local, la falta de continuidad de políticas, e, inclusive, el seguimiento del proyecto durante ejecución de las obras; pueden convertirse en barreras de entrada informales para los agentes privados en materia de inversión en proyectos de infraestructura para el transporte urbano.

La yuxtaposición deviene, entonces, un conjunto de elementos que habrá de ser objeto de la evaluación que hace el agente privado para tomar la decisión de invertir o no; lo cual nos lleva a la necesidad de establecer una forma de graficarla o medirla para facilitar dicha evaluación.

El presente trabajo propone un Índice de Yuxtaposición, que es una tabla creada para expresar las conclusiones del presente trabajo.

El Índice ha sido elaborado mediante la asignación de valores a la intensidad de la yuxtaposición.

La idea es identificar si un entorno institucional es de alta o baja yuxtaposición, mediante la suma de los valores asignados en cada una de las áreas de yuxtaposición; de modo que el agente pueda conocer el marco institucional que regirá la inversión que habrá de ejecutar.

El Índice de Yuxtaposición (IY) se construye sobre la base de cinco categorías: Planificación Urbana, Formulación de Proyectos, Promoción y Adjudicación de Concesiones, Financiamiento y, finalmente, Regulación y Supervisión, respecto de las cuales se ha desarrollado el presente trabajo.

A cada categoría se le asigna puntajes de 0 a 6, dependiendo del nivel de intervención del Gobierno Central (Yuxtaposición): Ninguna (0), Poca (2), Regular (4) y Mucha (6). A mayor intervención del gobierno central, mayor valor numérico asignado.

Se ha escogido números pares, para acentuar las diferencias con fines ilustrativos.

El puntaje total de las sumas probables, fluctuantes de 0 a 30, se divide en dos tramos. El primero, entre 0 y 16 puntos, expresaría un entorno institucional con una baja yuxtaposición y, el segundo tramo, de 18 a 30, mostraría un entorno de alta yuxtaposición.

Un Índice de alta yuxtaposición, expresaría lo siguiente:

- a) Entorno institucional más atractivo para la inversión privada.- Si hay yuxtaposición hay participación del gobierno central, hay aval del gobierno central, lo cual viabiliza la ejecución de los grandes proyectos, por cuanto no hay mega proyecto sin aval de gobierno central. Esa yuxtaposición hace más atractivos los proyectos para el inversionista privado.
- b) Mayor regulación contractual.- La micro regulación, a través del contrato, se superpone a la regulación administrativa institucional. El privado se blinda a través del contrato, lo cual le da las seguridades que busca.
- c) Menor capacidad financiera del gobierno subnacional.- Los recursos y capacidad de apalancamiento de recursos por parte de los gobiernos locales pueden ser suficientes para financiar proyectos pequeños o medianos financieramente hablando.
- d) Mayor necesidad de aval financiero del gobierno central.- El volumen de inversión que requieren los grandes proyectos ponen en evidencia la necesidad de contar con el financiamiento o aval financiero del gobierno central.

Por su parte, un Índice de baja yuxtaposición, expresaría lo siguiente:

- a) Entorno institucional menos atractivo para la inversión.- Menos yuxtaposición supone menor intervención del gobierno central, por tanto, los proyectos están enteramente a cargo de los gobiernos sub nacionales, lo cual podría ser menos atractivo para los inversionistas.
- b) Poca regulación contractual.- Menos yuxtaposición significa una menor regulación contractual, lo que significa que hay mayor dependencia de la regulación administrativa, que, en algunos casos podría reflejar los problemas de imprecisiones o indefiniciones que afecte o constituyan amenazas para los inversionistas.
- c) Mayor capacidad financiera del gobierno sub nacional.- Una menor yuxtaposición también podría ser la expresión de una mayor capacidad financiera

de los gobiernos sub nacionales y, en ese sentido, de una menor dependencia del gobierno central.

d) Menor necesidad de aval financiero del gobierno nacional.- Una menor yuxtaposición puede decir también que no existe mayor necesidad de acudir al gobierno nacional en busca de aval, por cuanto la capacidad financiera del gobierno sub nacionales los exime de ese paso.



## 1.6 AUTORIDAD UNICA PARA EL TRANSPORTE URBANO

La comprobación de que existe la intervención simultánea del gobierno local de Lima Metropolitana y del gobierno central del Perú –a la que hemos denominado “yuxtaposición”- en la ejecución de proyectos de infraestructura para el transporte urbano, y las inevitables ineficiencias que ello genera, no hacen sino reforzar la tesis de la necesidad de implementar una instancia competente en esta materia, que se superponga en su funcionamiento a los órganos ya existentes, mediante nuevos mecanismos de articulación institucional, pero que –a su vez- sea un órgano debidamente empoderado competencialmente, a fin que sus acciones puedan alcanzar la debida eficacia.

Se trataría entonces de crear un organismo autónomo superior, con capacidad planificadora y decisoria en materia de desarrollo urbano y de infraestructura para el transporte público, integrado necesariamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por los gobiernos provincial y regional de Lima Metropolitana y Callao.

Pero, es necesario enfatizar que el crear una autoridad única para la administración del transporte urbano de Lima Metropolitana y Callao, supondría asignarle capacidad para conocer toda la problemática y empoderarla para que asuma la gestión del sistema integral de transporte urbano masivo.

Este ente articulador, pequeño pero poderoso, debería también definir el plan de inversiones en infraestructura de transporte urbano masivo para Lima Metropolitana y Callao, para los próximos treinta años, a fin de evitar superposiciones y duplicidades que afecten la demanda y equilibrio financiero de los proyectos o que generen egresos innecesarios por parte del estado.

Se trata, como resulta evidente, de armonizar las aspiraciones de dichas jurisdicciones y plasmarlas en un gran programa nacional de Infraestructura.

En ese mismo sentido, instalado este nuevo órgano articulador, debe reforzarse también todo lo relacionado con la regulación, la cual deberá estar a cargo de los órganos reguladores diseñados expresamente para ese fin, igualmente empoderados, capaces de evitar interferencias políticas en la gestión y supervisión de los referidos servicios.

Pero, como resulta evidente, la necesaria creación de una autoridad única para el transporte urbano de Lima Metropolitana y Callao enfrenta no pocos retos, tanto de naturaleza normativa, como políticas y sociales.

## LA PROPUESTA DEL MTC

Ante esta problemática general, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú, ha realizado un enorme esfuerzo y ha producido lo que ha denominado **“Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - Propuesta Conceptual”**, llenando en gran manera el vacío existente en cuanto a diagnóstico y elaboración de alternativas de solución sobre tan compleja materia <sup>(47)</sup>.

Se trata de una propuesta técnica de creación de una entidad pública con autoridad en materia de transporte urbano para las jurisdicciones de Lima Metropolitana y Callao, cuyo tratamiento conjunto resulta inevitable porque tienen plena conurbanidad.

Así, el MTC, en la Introducción de su elaborado documento, señala lo siguiente:

Las razones que justifican la creación de esta nueva autoridad están vinculadas con la progresiva degradación del sistema de movilidad y transporte público en Lima y el Callao que, entre otros factores, es originada por la actual complejidad institucional y competencial en la gestión del transporte, la debilidad normativa, la informalidad de los proveedores del servicio, la deficiente fiscalización y otros aspectos que concurren para que esta problemática se agudice cada vez más y que no necesariamente proviene de falta de inversión en nuevas infraestructuras; de hecho, Lima ha emprendido uno de los más ambiciosos proyectos de construcción de metro de América Latina, y la Municipalidad Metropolitana ha desarrollado los corredores segregados de buses de alta capacidad (Metropolitano) e implementa corredores complementarios como parte de un programa de extensión de sistemas masivos.

La nueva autoridad de transporte urbano deberá amalgamar y representar los intereses de diferentes actores públicos y privados, desde el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pasando por los gobiernos locales y regionales de Lima Metropolitana y Callao y los organismos reguladores, hasta llegar a los operadores privados y, finalmente, a los ciudadanos, destinatarios supremos de toda política pública.

La nueva autoridad es entendida por el MTC más como un órgano planificador y coordinador que ejecutor; que superponga a la complejidad normativa e institucional y haga eficiente la gestión del transporte urbano.

Según la propuesta del MTC, la Autoridad de Transporte Urbano – ATU, debería incidir en:

---

<sup>47</sup> Este trabajo ha sido realizado gracias a la Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Bonn y Eschborn y el propio Ministerio Federal del Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear. Fue publicado en el mes de agosto del año 2016.

1. Los problemas de coordinación de rutas y servicios ligados al transporte masivo en el ámbito metropolitano.
2. El problema de descoordinación de servicios de rutas convencionales entre Lima y el Callao.
3. Recaudo.
4. Inversión y financiación en infraestructura vial y de nuevos modos masivos y/o ampliación de los actuales.
5. Información integrada del sistema de transporte de Lima y el Callao.

(<sup>48</sup>)

Como puede apreciarse, todos estos aspectos son relevantes para el problema del transporte urbano, aunque para efectos del presente trabajo, interesa en especial el punto cuatro, referido a las incongruencias del actual orden de cosas en materia de inversión, financiación y ejecución de proyectos de infraestructura.

En ese sentido resulta pertinente relievare algunos de los puntos de la MISIÓN de la ATU, que según su propia redacción, serían:

- ...realizar una planificación integradora de todos los sistemas de transporte público, eficaz y de carácter ejecutivo que guíe tanto el desarrollo de nuevas infraestructuras y servicios como su gestión.
- ... facilitar la ejecución de infraestructuras viales y de transporte público mediante una planificación adecuada, así como facilitar la interlocución interadministrativa y los procedimientos necesarios para su aprobación y financiación (<sup>49</sup>).

Se trata, de hecho, del mayor esfuerzo de sistematización realizado por el MTC para enfrentar de manera directa y osada la compleja problemática del transporte urbano en la gran capital peruana, conformada por las jurisdicciones de Lima Metropolitana y Callao, que cuenta inclusive con una hoja de ruta que permita convertir la propuesta en una política pública concreta.

---

<sup>48</sup> MTC "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - Propuesta Conceptual"; Página 60.

<sup>49</sup> Ibid. Página 139

## 2. CONCLUSIONES

La yuxtaposición no es casual, obedece a una lógica. No es en sí el problema, es una expresión del problema. La yuxtaposición no es buena o mala per se, sino que es una manifestación del orden establecido en el cual destaca la falta de coordinación entre los niveles de gobierno yuxtapuestos.

Las principales conclusiones son las siguientes:

- A. La yuxtaposición obedece a una razón básicamente económica: en proyectos intensivos en capital se requiere una mayor participación del gobierno nacional. Deviene, entonces, endógena a la necesidad de incorporar al gobierno nacional como socio mayor para la ejecución de grandes proyectos.
- B. Si bien la Constitución y las leyes conceden autonomía a los niveles sub nacionales de gobierno, en la práctica se atenúa en función de los recursos económicos, produciéndose una relación inversamente proporcional: A menores recursos del gobierno local, mayor yuxtaposición con el gobierno nacional.
- C. La situación fáctica que se genera por la necesidad de un socio grande para grandes proyectos pone en evidencia que ese socio necesita sus propias leyes, puesto que cuando el gobierno nacional participa como socio o garante en algún proyecto, quiere también intervenir en su regulación (tarifas, supervisión, etc.).
- D. Una mayor yuxtaposición puede configurar un entorno más amigable para la inversión privada; pero, atendiendo a que se trata de un aspecto vinculado a la organización del Estado, independientemente de que haya más inversión privada o no, lo que sí es cierto es que hay duplicidad y ésta genera ineficiencias, pues no tiene sentido tener dos planificadores, dos formuladores, dos reguladores, etc.
- E. La yuxtaposición no afecta la inversión, pues el marco institucional relevante no es el marco institucional administrativo, sino el contractual. Vale decir, a través de micro regulación se brinda seguridad al privado, mitigando su riesgo. El contrato blindo al privado frente a los problemas administrativos de la ciudad.
- F. Se requiere elaborar herramientas que midan los niveles de Yuxtaposición, proporcionando así información relevante a los tomadores de decisión.

Dado que la yuxtaposición es un síntoma que expresa una anomalía del entorno institucional, no debería tener vocación de permanencia. Deviene necesario, por tanto, procurarse la implementación de mecanismos institucionales que atenúen esta concurrencia de competencias y funciones por parte de los órganos de gobierno de los

distintos niveles –nacional y subnacionales- y redefinan los roles asignados normativamente.

La yuxtaposición expresa la existencia de problemas e ineficiencias de diversa índole, y, además, es en sí misma un factor que coadyuva a una mayor alteración del orden normativo, que exagera la duplicidad de funciones y eleva los costos de transacción.



### 3. RECOMENDACIONES

Dado que la yuxtaposición revela que, en proyectos de grandes magnitudes, siempre será necesaria la participación del gobierno central como garante, entonces hay que buscar primero ajustar la institucionalidad para recoger esa realidad.

En ese sentido se formulan las siguientes recomendaciones:

- A. Crear un organismo autónomo superior, con capacidad planificadora y decisoria en materia de desarrollo urbano y de infraestructura para el transporte público, con un consejo permanente presidido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, e integrado por representantes de los órganos de gobierno provincial y regional de Lima Metropolitana y Callao.
- B. Crear una autoridad única para la administración del transporte urbano de Lima y Callao, que tenga a su cargo toda la problemática y que asuma la gestión del sistema integral de transporte urbano masivo.
- C. Definir un plan de inversiones en infraestructura de transporte urbano masivo para Lima Metropolitana y Callao, para los próximos treinta años, a fin de evitar superposiciones y duplicidades que afecten la demanda y equilibrio financiero de los proyectos o que generen egresos innecesarios a la corporación.
- D. Armonizar el Plan de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, con el programa nacional de Infraestructura, en lo relacionado con el servicio público de transporte urbano masivo; bajo la coordinación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MT.
- E. La regulación debe estar a cargo de los órganos reguladores, debidamente empoderados, a fin de evitar interferencias políticas en la gestión y supervisión de los servicios.
- F. Crear una dependencia de alto nivel de seguimiento de la ejecución de proyectos y obras, a fin que –independientemente del supervisor- asuma una articulación institucional que permita superar las trabas o nudos que surgen en los proyectos y obras y que afectan su desarrollo según el cronograma pre establecido. Debe asignarse un responsable por cada proyecto.
- G. Elaborar un Índice de Yuxtaposición, asignando valores en cada una de las áreas de yuxtaposición; de modo que los stakeholders puedan tener un mejor conocimiento del entorno institucional en que se implementen –o se evalúe implementar- los distintos proyectos.

## CUADROS:

- Cuadro 1: Yuxtaposición de los gobiernos nacional y local en la jurisdicción de Lima Metropolitana.
- Cuadro 2: Yuxtaposición en proyectos nacionales: El METROPOLITANO y el METRO DE LIMA.
- Cuadro 3: La experiencia de Buenos Aires-Argentina
- Cuadro 4: La experiencia de Santiago de Chile-Chile
- Cuadro 5: La experiencia de Bogotá-Colombia
- Cuadro 6: Indicadores operacionales
- Cuadro 7: Índice de Yuxtaposición
- Cuadro 8: Conclusiones
- Cuadro 9: Recomendaciones

CUADRO 1

YUXTAPOSICIÓN DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y LOCAL EN LIMA METROPOLITANA				
ÁREAS	NIVEL DE GOBIERNO	BASE LEGAL	YUXTAPOSICIÓN	OBSERVACIONES
PLANIFICACIÓN URBANA	LOCAL	Constitución y leyes orgánicas, de Municipalidades y de Gobiernos Regionales, le reservan esta materia.	Sí	Como ente rector en desarrollo urbano, VIVIENDA no solo emite normas; sino que, en virtud de las facultades de su ley orgánica, ejecuta proyectos, con lo cual interviene directamente en la planificación urbana de las ciudades.
	NACIONAL	Ley Orgánica y Reglamento de VIVIENDA le otorgan papel de ente rector en la materia.		
FORMULACIÓN DE PROYECTOS	LOCAL	Constitución y leyes orgánicas, le asignan las competencias en formulación de planes de desarrollo, estructuración vial y transporte urbano, tanto en infraestructura como en servicios de transporte.	Sí	El MTC formula y ejecuta proyectos sobre infraestructura y transporte de alcance urbano y puede darse el caso, que emita normas hoc para viabilizar proyectos (METRO)
	NACIONAL	Ley Orgánica y Reglamento del MTC lo consagran como ente rector en la materia y lo facultan para formular, aprobar y ejecutar proyectos de infraestructura.		
PROMOCIÓN Y ADJUDICACIONES	LOCAL	Es competente, por mandato constitucional y legal, para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales. Cumple esta función a través de PROTRANSPORTE.	Sí	Cada uno de los niveles de gobierno tiene su procedimiento y los órganos que hacen de concedente y de promotor de la inversión privada.
	NACIONAL	El MTC hace de concedente y lleva a cabo los procesos a través de PROINVERSIÓN.		
FINANCIAMIENTO	LOCAL	Tienen autonomía constitucional y legal para endeudarse con cargo a sus recursos propios, y pueden emitir bonos en el mercado nacional e internacional.	Sí	El soporte financiero del gobierno nacional hace indispensable su participación para financiar los grandes proyectos; ya sea a través de transferencias directas o mediante operaciones de endeudamiento externo. En algunos casos excepcionales el gobierno local puede emitir y titular bonos en el mercado de valores (EL METROPOLITANO).
	NACIONAL	Dicta las normas para el endeudamiento público y otorga aval o garantía para endeudamientos de niveles subnacionales.		
REGULACION	LOCAL	Tienen facultad constitucional para organizar la prestación de los servicios públicos locales, lo que incluye los mecanismos de regulación y supervisión.	Sí	En materia local, para los servicios públicos concesionados, actúa INVERMET, que pretende emular el rol de OSITRAN como organismo reguladores del gobierno nacional.
	NACIONAL	Regulación a cargo de los organismos reguladores, que actúan con autonomía, dentro de la ley y los contratos.		

CUADRO 2

YUXTAPOSICIÓN PROYECTOS METROPOLITANO Y METRO DE LIMA		
ÁREAS	METROPOLITANO	METRO DE LIMA
<b>PLANIFICACIÓN URBANA</b>	Los planes de desarrollo urbano de la MML (PLANMET 1990-2010) cumplieron con “especializar el uso del suelo y de las vías”. Fue el documento base para el proyecto.	El gobierno nacional, tomó como referencia el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1967-1980 y su estructuración de vías.
<b>FORMULACION DE PROYECTOS</b>	En aplicación del principio de subsidiariedad vertical, la MML formuló el proyecto, tanto para la infraestructura como la operación del servicio.	El gobierno nacional, a través del MIPRE, creó en 1986 el Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao y la AATE. El propio gobierno lo retomó el año 2007.
<b>PROMOCIÓN Y ADJUDICACIONES</b>	El Instituto Metropolitano del Transporte de Lima-PROTRANSPORTE condujo el proceso, desde su promoción hasta su adjudicación.	El gobierno nacional, con el MTC como concedente, encargó a PROINVERSIÓN la promoción y adjudicación de la operación del sistema eléctrico de transporte.
<b>FINANCIAMIENTO</b>	La MML financió la infraestructura con préstamo del BM y del BID y mediante la emisión de bonos titulizados en la BVL sin necesidad de aval del gobierno nacional.	Línea 1.- La infraestructura fue financiada con endeudamiento público del gobierno nacional. La operación ha sido concesionada mediante un esquema de cofinanciamiento. Línea 2.- Ha sido concesionada como proyecto integral bajo esquema de cofinanciamiento (infraestructura más PAMO).
<b>REGULACION</b>	La Supervisión está a cargo del INVERMET, que supervisa ocho contratos con relacionados con el Sistema de Transporte Metropolitano COSAC I, cuatro de Operación del Servicio de Transporte de Pasajeros y cuatro de actividades complementarias.	A cargo de OSITRAN, tanto por mandato de la Ley de Supervisión de Inversión Privada en Infraestructura de Transporte (que crea OSITRAN), como por el D.S. que creó el Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros en Vías Férreas.

CUADRO 3

CASO: BUENOS AIRES		
AREAS DE YUXTAPOSICIÓN	METROBUS	METRO
PLANIFICACIÓN URBANA	Competencia de gobierno local. Gobierno nacional interviene vía ejecución de proyectos.	
FORMULACIÓN DE PROYECTOS	A cargo del gobierno local	Nació como concesión en gobierno local. Fue asumido por Ejecutivo y retornó a gobierno local. Finalmente el Ejecutivo, por encargo, concesionó el sistema.
PROMOCIÓN-ADJUDICACIÓN	Gobierno local otorgó las concesiones de operación. La ciudad gestiona la infraestructura.	Gobierno nacional otorgó la concesión del sistema.
FINANCIAMIENTO	A cargo del gobierno local, mediante empréstito público (emisiones de deuda).	Infraestructura se construyó con capitales privados mediante concesión. Actual contrato es de operación y mantenimiento.
REGULACIÓN-SUPERVISIÓN	A cargo de órgano multisectorial, bajo coordinación de gobierno local, que además fija las políticas.	También bajo intervención multisectorial. La ciudad fija las políticas de planificación y la construcción de extensiones de líneas o de líneas nuevas. El control de servicios lo ejecuta el Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la ciudad.

CUADRO 4

CASO: SANTIAGO DE CHILE		
AREAS DE YUXTAPOSICIÓN	TRANSANTIAGO	METRO
<b>PLANIFICACIÓN URBANA</b>	Competencia de gobierno local. Gobierno nacional interviene vía ejecución de proyectos.	
<b>FORMULACIÓN DE PROYECTOS</b>	Como sistema integrador, nació en el gobierno nacional.	Como sistema de trenes subterráneos, nació como proyecto del gobierno nacional.
<b>PROMOCIÓN-ADJUDICACIÓN</b>	Gobierno Central realizó procesos para concesionar rutas a empresas operadoras de los buses.	Es propiedad de la empresa pública de derecho privado METRO S.A.
<b>FINANCIAMIENTO</b>	Gobierno nacional financió la infraestructura y mantenimiento y operación se financia con tarifas y subsidio.	Financiado con endeudamiento público del gobierno nacional.
<b>REGULACIÓN-SUPERVISIÓN</b>	Bajo la dirección del gobierno nacional, el organismo multisectorial Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) regula, controla y supervisa el Sistema de Transporte Público de Santiago	

CUADRO 5

CASO: BOGOTÁ		
AREAS DE YUXTAPOSICIÓN	TRANSMILENIO	METRO
<b>PLANIFICACIÓN URBANA</b>	Competencia de gobierno local.	Competencia de gobierno local. Gobierno nacional interviene vía ejecución de proyectos.
<b>FORMULACIÓN DE PROYECTOS</b>	Nació en el gobierno local	Nació en el gobierno local. Diseño contractual en conjunto gobierno local-nacional
<b>PROMOCIÓN-ADJUDICACIÓN</b>	Es propiedad de la empresa pública de derecho privado METRO S.A., que realiza los procesos para adjudicar la operación del sistema.	A cargo de la ciudad, a través de Instituto de Desarrollo Urbano.
<b>FINANCIAMIENTO</b>	Gobiernos local y nacional financian infraestructura: Préstamo BID, privatización de empresa eléctrica y recargo por combustible. Operación se financia con tarifas (Operadores 80%, Recaudadores 15% y Ciudad 5%)	Cofinanciamiento público (70%). Estructuración financiera está en pleno proceso.
<b>REGULACIÓN-SUPERVISIÓN</b>	TRANSMILENIO S.A. como ente rector del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, supervisa operadores.	Se está a la espera de la culminación del diseño del contrato.

CUADRO 6

INDICADORES OPERACIONALES (*)								
Indicadores	SANTIAGO DE CHILE		LIMA		BOGOTA		BUENOS AIRES	
	TRAN SANTIAGO BUSES	METRO	METRO POLITANO	METRO	TRANS MILENIO	METR O	METRO BUS	METRO
Inicio	2007	1975	2010	2011	2010		2011	1994 (**)
Líneas	391	5	1	1	12		4	5
Red vial-Kmts	2,800	96	26	35	113		44	48
Pasajeros/año	1,204 MM	985 MM	237 MM	83 MM	620 MM		263 MM	280 MM
Pasajeros/día	3.3 MM	2.7 MM	0.65 MM	0.228 MM			0.722 MM	0.760 MM
Tarifa (US\$)	1.02	1.06	0.79	0.50	0.56		0.27-0.49	0.27
Pasajeros/año/Km de vía	0.43 MM	10.2 MM	9.11 MM	2.37 MM	5.48 MM		5.97 MM	5.83 MM

Elaboración propia

(\*)

[https://es.wikipedia.org/wiki/Metrobus%20de\\_Buenos\\_Aires](https://es.wikipedia.org/wiki/Metrobus%20de_Buenos_Aires)

[https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte\\_P%C3%BAblico\\_de\\_Santiago](https://es.wikipedia.org/wiki/Transporte_P%C3%BAblico_de_Santiago)

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

[https://es.wikipedia.org/wiki/Metropolitano\\_\(Lima\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Metropolitano_(Lima))

(\*\*)

Las cinco líneas del Metro de Buenos Aires se construyeron entre 1913 y 1944; pero, en el año 1994 el METRO fue concesionado a una sola empresa. Luego el contrato varió a uno de Operación y Mantenimiento.

CUADRO 7

INDICE DE YUXTAPOSICIÓN						
	Desarrollo Urbano	Formulación de Proyectos	Promoción - Adjudicación	Financiamiento	Regulación - Supervisión	TOTAL
Santiago de Chile	2	6	6	6	4	24
Buenos Aires	2	4	6	4	4	20
Lima	2	4	4	6	4	20
Bogotá	0	2	4	4	4	14

La intensidad de la yuxtaposición se mide en los siguientes valores:

Ninguna (0)	Poca (2)	Regular (4)	Mucha (6)
-------------	----------	-------------	-----------

Alta yuxtaposición	De 18 a 30
Baja yuxtaposición	De 00 a 16

**Alta yuxtaposición:**

- a. Entorno institucional más atractivo para la inversión privada
- b. Mayor regulación contractual
- c. Menor capacidad financiera del gobierno subnacional
- d. Mayor necesidad de aval financiero del gobierno central

**Baja yuxtaposición:**

- a. Entorno institucional menos atractivo para la inversión
- b. Poca regulación contractual
- c. Mayor capacidad financiera del gobierno subnacional
- d. Menor necesidad de aval financiero del gobierno nacional

CUADRO 8

CONCLUSIONES	
La yuxtaposición no es casual, obedece a una lógica. No es en sí el problema, es una respuesta al problema.	
<b>A</b>	Obedece a una razón básicamente económica. Es endógena a la necesidad de incorporar al gobierno nacional como socio.
<b>B</b>	La autonomía de los gobiernos sub nacionales sufre una mengua: A menores recursos económicos mayor yuxtaposición con el gobierno nacional.
<b>C</b>	Hay una situación fáctica: el socio grande requiere sus propias leyes y reclama intervención en gestión y regulación de los proyectos.
<b>D</b>	Una mayor yuxtaposición puede configurar un entorno más amigable para la inversión privada; pero la duplicidad genera ineficiencias (dos planificadores, dos formuladores, dos reguladores, etc.)
<b>E</b>	No afecta la inversión, pues el marco institucional relevante no es el marco institucional administrativo, sino el contractual. La micro regulación blinda al privado.
<b>F</b>	Se requiere elaborar herramientas que midan los niveles de Yuxtaposición, proporcionando así información relevante a los tomadores de decisión.

CUADRO 9

RECOMENDACIONES	
<p>Dado que la yuxtaposición revela que, en proyectos de grandes magnitudes, siempre será necesaria la participación del gobierno central como garante, entonces hay que buscar primero ajustar la institucionalidad para recoger esa realidad.</p>	
<b>A</b>	<p>Crear un organismo autónomo superior, en desarrollo urbano e infraestructura para el transporte público, presidido por el MTC e integrado por representantes de Lima y Callao</p>
<b>B</b>	<p>Crear una autoridad única para la gestión del transporte urbano de Lima y Callao, que tenga a su cargo toda la problemática y que asuma la gestión del sistema integral de transporte urbano masivo.</p>
<b>C</b>	<p>Definir plan de inversiones en infraestructura de transporte urbano masivo para Lima Metropolitana y Callao, para los próximos treinta años.</p>
<b>D</b>	<p>Armonizar el Plan de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, con el programa nacional de Infraestructura, bajo coordinación del MTC.</p>
<b>E</b>	<p>La regulación debe estar a cargo de los órganos reguladores, debidamente empoderados.</p>
<b>F</b>	<p>Crear una dependencia de alto nivel de seguimiento de la ejecución de proyectos y obras, a fin superar interferencias.</p>
<b>G</b>	<p>Elaborar un Índice de Yuxtaposición, de modo que los stakeholders puedan tener un mejor conocimiento del entorno institucional en que se desarrollen o se evalúe desarrollar los proyectos.</p>

# BIBLIOGRAFÍA:

BARRANTES, Roxana

2006 *“¿La moda no incomoda? ¿O desde cuándo la dotación institucional es más importante que el mejor mecanismo regulatorio?”* Lima. Themis N° 52. Universidad PUCP.

BARBERO, José A.

2013 *“La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina IDeAL 2013”*. Colombia. CAF.

BENITES ARRIETA, Gabriel Wilson

2014 *“Las asociaciones público privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales”*. Tesis de maestría en Regulación de Servicios Públicos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados. Consulta: 9 de octubre de 2014.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/2/browse?value=Benites+Arrieta%2C+Gabriel+Wilson&type=author>

BID

2013 *“Proyectos de Transporte Urbano apoyados por el BID”*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

BLEST GARCÍA, Juan Gilberto

2005 *“La emisión de bonos municipales metropolitanos: titulación de los flujos de peaje”*. Tesis para optar el Título Profesional de Economista. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consulta: 6 de julio de 2015.

[http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/monografias/empre/blest\\_gj/blest\\_gj.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/monografias/empre/blest_gj/blest_gj.htm)

CAF

2011 “DESARROLLO URBANO Y MOVILIDAD EN AMÉRICA LATINA”. CAF Banco de Desarrollo de América Latina. Consulta: 7 de julio de 2015.

[http://omu.caf.com/media/30839/desarrollourbano\\_y\\_movilidad\\_americalatina.pdf](http://omu.caf.com/media/30839/desarrollourbano_y_movilidad_americalatina.pdf)

CCOPA ALMERCOC, Sara

2004 “EL DOMINIO PÚBLICO, SU DESAFECTACIÓN”. Tesis de maestría en Derecho con mención en Derecho Civil. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados. Consulta: 9 de octubre de 2014.

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/37436>

CHONG, Alberto y SANCHEZ, José Miguel

2003 “Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina”. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

ESPEJO, Rubén y PEÑA, Ernesto

2011 “Las infraestructuras de transporte masivo urbano de pasajeros sobre vías férreas: el sistema eléctrico de transporte para Lima Metropolitana”. Lima. En: Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte, Número 6, Año 2011. OSITRAN

FARJE PALMA, Isaías Manuel

2013 “IMPACTO DE LAS DECISIONES POLÍTICAS EN LA AUTONOMÍA Y GESTIÓN DE LOS ORGANISMOS REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS, CASO OSINERGMIN”. Tesis de maestría en Regulación de Servicios Públicos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados. Consulta: Octubre de 2014.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/browse?value=Farje+Palma%2C+Isa%C3%ADas+Manuel&type=author>

GARCÍA VILLARREAL, JACOBO PASTOR

2010 *“Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional”*. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010/18, Publicación de la OCDE.

GUERRA GARCÍA, Gustavo

1999 *“LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo”*. Lima: GRADE-PERÚ.

HOLUIGUE, Cristina

2011 *“Institucionalidad y transporte público urbano: Santiago de Chile y Medellín, Colombia”*. Chile. CEPAL

IZQUIERDO QUISPE, Patricia Rosario

2012 *“Propuesta de regulación en los terminales terrestres del transporte de ámbito nacional de personas en la provincia de Lima”*. Tesis de maestría en Regulación de Servicios Públicos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados. Consulta: 9 de octubre de 2014.

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/24917>

MENDIOLA, A., ALVARADO, F., CHOCANO, Z., COTRADO, A., GARCÍA, L., y AGUIRRE, C.

2011 *“Factores críticos de éxito en concesiones viales en el Perú”*. Lima: Universidad ESAN.

MENDIOLA, A., AGUIRRE, C., AYALA, E., BARBOZA, W., BERNAL, CH. y PINILLOS, W.

2014 *“Análisis de la propuesta de concesión para el transporte público de Lima: viabilidad financiera de un potencial operador”*. Lima: Universidad ESAN.

OCDE

2012

*“RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA”*. OCDE

PARDO, Carlos Felipe

2009

*“Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina”*. Chile. CEPAL

PASCO-FONT, A. Y TORERO, M.

2001

*“El Impacto de la Privatización y de la Regulación de los Servicios Públicos en el Perú”*. Lima. Documento de Trabajo 35. GRADE.

PERÚ. Defensoría del Pueblo.

2008

*“El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida”*. Informe Defensorial N° 137. Lima.

PERÚ. Gobierno Regional Lima

2008

*“Plan de Desarrollo Concertado 2008-2021”*. Lima. Oficina de Planeamiento, Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gobierno Regional Lima.

PERÚ, Ministerio de Transportes y Comunicaciones

2005

Plan Intermodal de Transportes del Perú - Ministerio de Transportes y Comunicaciones/OGPP Informe Final - Consorcio BCEOM-GMI-WSA. Lima.

[http://www.mtc.gob.pe/portal/logypro/plan\\_intermodal/parte1.htm](http://www.mtc.gob.pe/portal/logypro/plan_intermodal/parte1.htm)

PERÚ, Ministerio de Transportes y Comunicaciones

2016 *“Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao. Propuesta Conceptual”*. Lima.

PERÚ, Municipalidad Metropolitana de Lima

2013 *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025*”. Lima.

PERÚ, Municipalidad Metropolitana de Lima

2014 *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035*”. Lima.

PERÚ, PROTRANSPORTE

2005 *“Estudio Línea Base Ambiental de Corredores Segregados de Alta Capacidad, COSAC 1”*. Lima. Municipalidad Metropolitana de Lima.

PERÚ, PROTRANSPORTE y FONAM

2010 *“Estudio para la consolidación del Sistema Integrado de Transporte Urbano Público de Lima”*. Lima. Municipalidad Metropolitana de Lima.

PONCE DE LEÓN S., Oscar

2012 *“Los retos del desarrollo de infraestructura de transporte urbano en Lima Metropolitana a través de asociaciones público-privadas”*. Lima, UP Universidad del Pacífico – CIES Consorcio de Investigación Económica y Social.

Consulta: 22 de junio de 2015.

<http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/los-retos-del-desarrollo-de-infraestructura-de-transporte-urbano-en-lima.pdf>

PRIALÉ ZEBALLOS, Gonzalo

2014 “AFIN: Hay que poner en marcha los proyectos adjudicados”  
{grabación de video} Lima: CONFIEP Consulta: 12 de octubre de 2014.

[http://www.youtube.com/watch?v=9nChXH\\_3xFg](http://www.youtube.com/watch?v=9nChXH_3xFg)

RODRÍGUEZ, Daniel, VERGEL, Erick

2013 “Sistema de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) y desarrollo urbano en América Latina” EN: Lincoln Institute of Land Policy. Consulta: 13 de julio de 2015.

[https://www.lincolinst.edu/pubs/2210\\_Sistemas-de-transporte-p%C3%ABblico-masivo-tipo-BRT--Bus-Rapid-Transit-y-desarrollo-urbano-en-Am%C3%A9rica-Latina](https://www.lincolinst.edu/pubs/2210_Sistemas-de-transporte-p%C3%ABblico-masivo-tipo-BRT--Bus-Rapid-Transit-y-desarrollo-urbano-en-Am%C3%A9rica-Latina)

ROZAS, Patricio, CORREA, Germán

2006 “Desarrollo Urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones”. Chile. CEPAL

ROZAS, Patricio, HANTKE-DOMAS, Michael

2013 “Gestión pública y servicios públicos - Notas sobre el concepto tradicional de servicio público”. Chile. CEPAL

RUIZ, Gonzalo, GARCÍA, Christie

2006 “ASPECTOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES RELATIVOS AL DISEÑO DE CONTRATOS DE CONCESIONES VIALES”. Lima: Themis N° 52. Universidad PUCP.

SCHULDT, Jürgen

2014 “Inversión Extranjera en el Perú, 1994-2013 - Dimensiones y Relaciones”. Blog: Memorias de Gregorio Samsa. 01 de junio del 2014.

RECUPERADO: 15 de octubre del 2014.

<http://www.jurgenschuldt.com/2014/06/inversion-extranjera-en-el-peru-1994.html>

STIGLITZ, Joseph E.

2000 *“La economía del sector público”*. España. Columbia University.

VERA, Ana María, CHAVEZ, Jorge

2003 *“Estado Actual de la Infraestructura de Servicios Públicos: Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana”*. Lima. IPE.

