

ANÁLISIS DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE LIMA METROPOLITANA

y las reformas ejecutadas durante la gestión municipal 2011-2014

Analysis of urban public transport in metropolitan lima and the reforms carried out during the 2011-2014 municipal administration

Martín Navarro Gonzales¹

mnavarrog@unmsm.edu.pe.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8324-8559>

Juan Josué Villanueva Gutiérrez¹

juanvg0020@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9659-7985>

RECIBIDO [03/09/2020]
ACEPTADO [15/10/2020]
PUBLICADO [30/12/2020]



Pág. 6-18

¹ Magíster en Ciencias Políticas y Gobierno por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

² Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

RESUMEN

En los 90, la liberalización del transporte público permitió cubrir las demandas de la sociedad en Lima Metropolitana. Esta decisión política se convirtió en la matriz de los problemas de transporte público urbano que se observan en la actualidad, y que afectan de forma alarmante a la sociedad. En este marco, una de las gestiones que realizó reformas sustanciales para mejorar el sistema de transporte público fue la del periodo 2011-2014. Esta investigación analiza las medidas ejecutadas para elevar la

calidad del servicio del transporte urbano de Lima Metropolitana durante la gestión municipal de ese periodo y evaluar sus resultados. La investigación fue de tipo descriptiva, enfoque cualitativo del tipo hermenéutico interpretativo, diseño no experimental transversal. La población estuvo conformada por artículos, revistas y documentos de gestión sobre planificación, ejecución y evaluación durante el periodo municipal señalado, y la muestra estuvo constituida por discursos emitidos por expertos involucrados en la gestión municipal 2011-2014. Las técnicas e instrumentos

de recolección de datos fueron la entrevista semiestructurada y el cuestionario. Se encontró que la gestión municipal 2011-2014 se enfrentó a problemas como el sistema comisionista-afiliador, falta de regulación y control vehicular, falta de cultura vial, deficiente infraestructura, altos índices de accidentes de tránsito e informalidad laboral, y logró contrarrestar estos problemas a partir de las reformas ejecutadas. De ello, se concluyó que las medidas ejecutadas redujeron los problemas del sistema de transporte público urbano, mientras que, la carencia de subsidios y falta de tiempo de gestión impidió la complementación de la reforma planteada por dicha gestión municipal.



Palabras clave

Transporte Público Urbano, Calidad de Servicio, Gestión Municipal, Medidas Ejecutadas, Resultados.



ABSTRACT

In the 90s, the liberalization of public transport made it possible to meet the demands of society in Metropolitan Lima. This political decision became the matrix of the urban public transport problems observed today, which affect society in an alarming way. Within this framework, one of the steps taken to carry out substantial reforms to improve the public transport system was the 2011-2014 period. This research analyzes the measures implemented to raise the quality of urban transport service in Metropolitan Lima during the municipal management of that period and evaluate its results. The research was of a descriptive type, a qualitative approach of the hermeneutic-interpretative

type, and a transversal non-experimental design. The population consisted of articles, journals and management documents on planning, implementation and evaluation during the municipal period indicated, and the sample was made up of speeches made by experts involved in municipal management 2011-2014. The data collection techniques and instruments were the semi-structured interview and the questionnaire. It was found that the 2011-2014 municipal administration faced problems such as the commissioner-affiliate system, lack of regulation and vehicle control, lack of road culture, poor infrastructure, high rates of traffic accidents and labor informality, and managed to counteract these problems through the reforms implemented. From this, it was concluded that the measures implemented reduced the problems of the urban public transportation system, while the lack of subsidies and lack of management time prevented the completion of the reform proposed by the municipal administration.



Keywords

Urban Public Transport, Quality of Service, Municipal Management, Measures Implemented, Results.



Introducción

En las últimas décadas, diversos profesionales se han comprometido a dar solución a la grave situación del transporte público urbano en Lima Metropolitana; sin embargo, el problema parece haber empeorado, a raíz de una cuestión sustancial: falta de continuidad y profundidad de las reformas planteadas, debido a intereses económicos y políticos. En

ese sentido, cabe señalar que un transporte eficaz y eficiente no es solo asunto de pragmáticas soluciones técnicas, sino que también comprende la toma de decisiones políticas, de acuerdo con el contexto y correlación de fuerzas que los actores y sus intereses determinen; a partir de este razonamiento, proviene la preocupación del problema del transporte público de Lima Metropolitana.

Entre los principales problemas del transporte público se encuentra la deficiente organización, lo cual implica la concesión de rutas, la estructura de las empresas, la situación laboral de los transportistas, el exceso de oferta, que genera la congestión, informalidad, accidentes, etc. Lo indicado, aunado a la ineficiente normativa, la deficiente infraestructura vial y la carencia de educación cívica vial y medioambiental, impiden brindar un transporte eficiente y de calidad a la sociedad limeña, factor que genera insatisfacción hacia la gestión municipal de Lima Metropolitana.

En este marco, muchas de las reformas planteadas no se han continuado en diferentes gestiones, debido a intereses de particulares, que parecen no comprender que el problema de transporte público de Lima no es asunto de una gestión u organización política solamente, sino de todos los ciudadanos que la habitan, por lo cual, las mezquindades de estos individuos influyen negativamente en el bienestar de la sociedad. En este marco, las reformas que se han llevado a cabo, en cuanto a transporte público en Lima Metropolitana, se planificaron y ejecutaron en medio de comprensibles y, a la vez, infortunadas resistencias de particulares con intereses socioeconómicos; son estos quienes se han beneficiado, y aún se benefician, con la lamentable situ-

ación en la que el transporte público ha venido funcionando en Lima.

Como antecedentes de la investigación, se revisó el libro de Bielich (2009), el cual, aunque no trata directamente el tema de la gestión municipal del transporte público en Lima, plasma el régimen laboral de las empresas de transporte público de la capital y cómo este sistema contribuye con el mal servicio brindado a los usuarios. Adicionalmente, Glave (2016) señala que el problema estructural que impide aplicar una reforma integral del transporte público urbano es el conflicto de competencias en las políticas de transporte. Finalmente, Mendiola et al. (2014) realizaron un análisis detallado sobre la viabilidad técnica y económica de la propuesta del concurso de concesión de rutas de la Municipalidad de Lima Metropolitana mediante el Sistema Integrado de Transporte (SIT).

A partir de lo señalado, una de las gestiones que ha propuesto alternativas serias y viables para el reordenamiento del transporte público de Lima Metropolitana fue la del periodo 2011-2014. Esta gestión estuvo orientada a resolver, de forma eficiente e integral, el problema de transporte público en la ciudad; sin embargo, las reformas propuestas no pudieron resolver el gran problema de transporte de Lima, esto a raíz de intereses políticos y económicos de particulares. Con base en lo señalado, esta investigación tuvo como objetivo general analizar las medidas ejecutadas para elevar la calidad del servicio del transporte urbano de Lima Metropolitana durante la gestión municipal del periodo 2011-2014, y evaluar sus resultados; ya que es necesario retornar a este camino trazado y, con una eficiente y bien intencionada

administración de Lima Metropolitana, llevar a cabo estas reformas, a fin de resolver las problemáticas urbanas que aquejan a la sociedad limeña, además de identificar los grupos y personajes a quienes les conviene que continúe la situación caótica de la ciudad, con la finalidad de que estos personajes no vuelvan a tomar el control de Lima Metropolitana.

Políticas públicas

Las políticas públicas son las decisiones y acciones gubernamentales realizadas de forma estratégica, cuyo objetivo es resolver las demandas de la población y, a su vez, generar mayor bienestar en la ciudadanía (Ortegón, 2019). Es preciso resaltar que, los responsables de ejecutar las políticas públicas deben analizar las alternativas de implementación, a fin de no ocasionar un desbalance que afecte a la sociedad; con base en ello, la aplicación de políticas públicas debe organizarse en etapas, a fin de obtener un resultado social efectivo (Busso et al., 2017). Respecto a esto último, cabe destacar que las políticas públicas son un proceso que requiere la delimitación del campo (problema y población) a intervenir, ya que estos factores son fundamentales para el éxito de implementación de la política pública. En ese sentido, las políticas públicas requieren de la participación ciudadana para resolver las necesidades primordiales de la sociedad, es decir, las demandas sociales deben ser la matriz de las decisiones políticas y las reformas a ejecutar, siendo estas las que representan la efectividad del sistema político (Díaz, 2017).

Teoría de los sistemas políticos

Cuervo (2016) indica que el establecimiento de políticas públicas se encuentra influenciado por dos factores esenciales caracterizados por su complejidad: los sistemas políticos y la sociedad en general. En este marco, el sistema político, de acuerdo con Easton, citado por Hernández (2019), se compone a partir de las acciones y estructuras que participan en la formulación y ejecución de políticas públicas, es decir, este sistema se encuentra constituido por una serie de variables que, mediante su interacción y dinamismo, unifican el sistema político. Por su parte, Burgos (2015) indica que los sistemas políticos se relacionan, esencialmente, con la interacción social entre los representantes políticos y la sociedad, quienes construyen una cultura política a partir de valores, percepciones y actitudes que influyen, positiva o negativamente, en el desarrollo social. Adicionalmente, Dennis y Easton, citados por Soto (2020), indican que el sistema político es un mecanismo por el cual se pretende resolver las demandas de la sociedad, siendo estas los ejes principales para las decisiones políticas y reformas a realizar durante determinada gestión.

Entonces, de acuerdo con la teoría de los sistemas, el entorno político se encuentra inserto en un contexto (*environment*) determinado, donde la llamada caja negra recibe insumos (*inputs*) a partir de este contexto, en forma de demandas y apoyos; cuando el sistema los procesa, origina productos (*outputs*) que, usualmente, equivalen a decisiones y políticas (públicas) encaminadas a satisfacer y asegurar las

demandas y apoyos que provinieron del ambiente. Todos aquellos insumos que no son satisfechos, vuelven para ser re-evaluados, lo cual refuerza su impulso para ser atendidos (*feedback*) (Losada y Casas, 2008). En síntesis, el sistema político es un mecanismo dinámico e integrador que se enfoca en resolver las necesidades de la población a partir de decisiones políticas.

Transporte público urbano

La globalización y la explosión demográfica en las ciudades ha conllevado a diversos avances tecnológicos y reformas políticas que, en su momento, permitieron resolver las demandas de la población; no obstante, paulatinamente, la sociedad fue evidenciando las deficiencias de estos mecanismos, como en el caso del transporte público (Lara et al., 2020). Al respecto, cabe señalar que, en Lima Metropolitana, a consecuencia de la liberalización del transporte en la década de los 90, actualmente existen problemas sustanciales respecto a la concesión de rutas, formalización de empresas, estabilidad laboral de los trabajadores, confianza del usuario, educación vial, entre otros; lo cual afecta gravemente a la sociedad limeña (Castillo, 2020), principalmente por los efectos de contaminación y el tiempo perdido en el viaje.

Poole (2017) señala que, en las últimas décadas, los países latinoamericanos han establecido reformas que han permitido reordenar el transporte público urbano y, consecuentemente, contrarrestar los problemas generados por la falta de regulación y control de este sector económico. En ese sentido, para que estas reformas se consoliden es necesario que exista un plan integral, a nivel

social, político y técnico, enfocado en resolver el problema de transporte público, es decir, un sistema político que conceptualice el transporte público urbano como una política pública.

Metodología

Esta investigación está enmarcada en el paradigma cualitativo desde la óptica de la teoría crítica —cuyo mayor exponente es Horkheimer— y de la teoría de los sistemas políticos. Con la primera, se buscó la comprensión de la situación histórico-cultural del transporte urbano en la ciudad de Lima, que permita el surgimiento de fuerzas transformadoras en medio de las luchas y las contradicciones sociales, es decir, el objetivo primordial fue identificar el problema del transporte público y su *statu quo global*, y analizar si las políticas públicas y medidas ejecutadas para elevar la calidad del servicio del transporte urbano de Lima Metropolitana durante el periodo 2011-2014 dieron los resultados esperados y evaluados. Se trata de analizar si durante ese periodo de tiempo, mediante dichas políticas y medidas, se ofreció un sistema de transporte eficiente, en pro de los intereses del conglomerado limeño.

Para hacer la respectiva descripción y lograr una mejor comprensión de la problemática abordada, se utilizó la técnica de la entrevista, la cual se sustentó en la respectiva guía de entrevista previa validación por expertos conocedores tanto del enfoque de investigación como de la realidad abordada. En ese sentido, una vez validada la guía, se entrevistó a los técnicos involucrados con la gestión del transporte público en la ciudad de Lima. La unidad de análisis o estudio estuvo conformada por artículos, revistas y documentos de

gestión sobre planificación, ejecución y evaluación durante el periodo municipal 2011-2014.

Una vez culminadas todas las entrevistas, se utilizó la técnica del análisis del discurso, emitidos estos por tres técnicos expertos, involucrados en la gestión municipal 2011-2014 y conocedores del tema de gestión de transporte público urbano. Se empleó grabadoras, para luego hacer la transcripción de las entrevistas y extraer las categorías de análisis, realizando la descripción respectiva de la gestión municipal 2011-2014, que permita una mejor comprensión del fenómeno estudiado, dándole respuesta a los propósitos del estudio.

Al respecto, se determinaron las siguientes variables de análisis: problemas enfrentados en el transporte público urbano durante la gestión municipal 2011-2014, medidas ejecutadas durante la gestión municipal 2011-2014, y resultados obtenidos en el transporte público durante la gestión municipal 2011-2014 en Lima Metropolitana. Todo esto se complementó con la revisión de libros, artículos, revistas y documentos de gestión sobre planificación, ejecución y evaluación durante el periodo municipal 2011-2014 en Lima Metropolitana.

Análisis y discusión de resultados

Los datos se obtuvieron a partir de entrevistas realizadas a Gustavo Guerra García, presidente del directorio del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima durante el periodo 2011-2014; a María Esperanza Jara Risco, gerente de transporte urbano durante el periodo 2011-2014 y a Luis Felipe Candia, director de la ONG Luz Ámbar.

a. Problemas enfrentados

En opinión de Guerra García:

“[...] el factor número uno es que hay una crisis de manejo en la gestión del tránsito, que es un condicionante muy fuerte, sobre todo para aquellas avenidas en donde no predomina el sistema de transporte público [...], la segunda causa de los problemas es que se desreguló todo el sistema de transporte en los 90 y todavía vivimos los estragos de esa desregulación [...]; a su vez, este problema de la desregularización se complementa con un tercer problema, que es que el marco legal peruano permitió la existencia de un modelo empresarial muy precario, que algunos llamamos el modelo comisionista-afiliador. Entonces, que el marco legal haya permitido por décadas, en el Perú y en las ciudades, tener empresas que no son propietarias de la flota, tener trabajadores que no están en planilla y que operen en fragmentación brutal [...], combinado con todo eso, la presión mercantilista de los intereses de los afiliadores siempre ha presionado sobre las rutas [...]”.

Guerra manifestó que el transporte público de Lima Metropolitana tiene cuatro problemas esenciales: la débil gestión del tránsito, la desregularización del transporte, el modelo comisionista-afiliador y la superposición de rutas. Respecto al modelo indicado, originado a partir de la liberación del transporte público, este permitió cubrir las necesidades inmediatas de la movilización en la capital; sin embargo, de acuerdo con Otra Mirada (2013), “el marco legal de este tipo de servicio permite que alguien sea titular de las rutas sin ser propietario de autos” (p. 3). Consecuentemente, este se ha convertido en el eje principal del problema de las rutas, puesto que ha originado el negocio o sistema mafioso de obtención

de autorizaciones, de manera dudosa, en provincias o distritos periféricos, donde la multiplicación de rutas es innecesaria y desordenada. Entonces, la titularidad de las rutas se ha convertido en un negocio en el que se cobra altas cifras a los dueños de los vehículos, primero, por el ingreso a dichas rutas y, luego, en cuotas diarias o, en el peor de los casos, por vuelta realizada. Esta situación repercute en la competencia feroz y el maltrato a los pasajeros, precio del pasaje, congestión y pérdida de horas hombre, accidentes y contaminación, que tiene graves consecuencias en la salud pública, además de acrecentar la informalidad. Siguiendo con la opinión de Guerra García:

“De otro lado, el efecto conjunto del modelo afiliador y del correteo, que está a su vez incentivado por la superposición excesiva de rutas, también genera que de los ciento diez mil accidentes al año que hay en el Perú, como 55 mil sean en Lima, entonces nosotros tenemos una alta tasa de accidentabilidad, cerca de 15.9 por cada 10 mil vehículos, que es el triple de cualquier país semejante a nosotros, como Chile o Colombia, pero es como 10 veces más que los países avanzados, y también dos tercios de la contaminación aérea está relacionada al transporte público, algunos dicen que es 80%, entonces claro las concentraciones de partículas de emisiones de óxido de carbono equivalentes sumado a la enorme número de muertes y heridos por más de 55 mil accidentes que hay Lima aunado a una velocidad de circulación que está más cerca de 9 km/h que de 15 km/h o 20 km/h como era hace unos pocos años te dan una idea muy clara de que Lima no será una ciudad sostenible sino se toma en serio la Reforma del Transporte Urbano y de la movilidad”.

Entonces, otra de las carencias de los ciudadanos de Lima, y del Perú en

general, es la falta de cultura vial. Este problema debe ser resuelto no solo por la Municipalidad de Lima, sino también por el Ministerio de Educación. En el caso específico de los conductores, Bielich (2009) resalta dos prácticas o “tácticas perversas” en los conductores: “chantarse”, lo que causa de la congestión vehicular, y “corretear”, acción causante de los accidentes de tránsito. Cabe destacar que ambas prácticas son realizadas a consecuencia del sistema laboral en el que están inmersos los trabajadores, quienes no cuentan con beneficios ni sueldos garantizados, por lo que deben buscar alternativas para tener un ingreso que les permita subsistir. Adicionalmente, estas prácticas representan consecuencias alarmantes derivadas de los problemas que afectan al transporte público urbano, fundamentalmente en la cantidad de accidentes de tránsito, los que se han ido incrementando de manera sostenible hasta el 2009, mientras que, en el 2011, el grado de incidencia se consolidó a la baja.

b. Mejoras ejecutadas

Aunque la liberalización del transporte público durante el régimen fujimorista provocó la desregularización total de este sector, se emitieron diversas ordenanzas en 1997 para contrarrestar estos efectos; sin embargo, estas no fueron implementadas con la debida importancia. No obstante, durante la gestión municipal del periodo 2011-2014, se materializaron algunas de las recomendaciones realizadas años anteriores, principalmente en cuanto a la normatividad, el sistema comisionista-afiliador, la reforma laboral y renovación de rutas, así como infraestructura y cultura vial. Al respecto, María Esperanza Jara declara lo siguiente:

“Se tomó la decisión de que la reforma se incorporara a todos los operadores existentes en el mercado, pero con una lógica distinta. Primero se les organizó para que se asociaran en consorcios, quien presentara la oferta se declaró saturada Lima Metropolitana, porque la ley establece eso; según la Ley General de Transporte y el reglamento se puede entregar una habilitación para el servicio de transporte urbano por dos caminos o por autorización o por concesión, en el segundo caso, como se restringe la competencia en el mercado a una competencia por el mercado, es decir, quien gana la concesión firma un contrato pero va a tener la exclusividad por circular por esa ruta por la que haya ganado, entonces lo que se estableció en las bases, que eso ya viene en el 2013 con los 5 corredores, es que se generan los incentivos para que los propietarios de esas rutas coincidieran con la del nuevo corredor, porque se cambia el diseño de rutas, ya no se puede tener 39 mil kilómetros de diseños sinuosos, sino que vas a corredores mucho más lineales, con alta demanda y con alimentadores, entonces se empaquetó y se licitaron paquetes, de uno o dos servicios de corredor más alimentadores, y la idea era premiar digamos o darle un factor de competencia a quienes acreditaran haber comprado o incorporar la flota de transporte público a las combis, a las Coaster que circulaban por la zona, pero esto ya era la última parte de la reforma, pero digamos que esa es la filosofía que se tuvo [...]”.

Una de las grandes luchas de la gestión municipal 2011-2014 fue el intento de romper con el sistema comisionista-afiliador, para lo cual se comenzó un proceso de concursos para empresas con mayores capitales, que tuvieran sus propias flotas modernas y vehículos con relaciones contractuales claras, con un personal mejor formado y que gozara

de todos sus derechos laborales, es decir, una lista sustancial de requisitos y exigencias para otorgar las concesiones de rutas. Entonces, en primer lugar, la gestión 2011-2014 emitió alrededor de diez ordenanzas que intentaron regular el transporte en general; de estas, la Ordenanza N.º 1599 de la Municipalidad de Lima fue la matriz, ya que en esta se consignó los estándares mínimos que podrían permitir un cambio a corto plazo, como la jornada del conductor, las rutas, medidas a tomar en accidentes, sanciones, entre otras. Adicionalmente, en la Ordenanza N.º 1613 se enfocó el Sistema Integrado de Transporte (SIT), el cual integra, con coherencia y planificación, todos los elementos y actores del transporte urbano (sistemas masivos, corredores complementarios, corredores de integración, entre otros). Prosigue Jara:

“[...] se comenzó a través de reordenamientos y por recuperar el principio de autoridad por parte de la autoridad municipal; se realizaron entre 10 y 11 ordenamientos viales, ordenamientos viales que fueron el retiro de las rutas que hacían competencia desleal con el Metropolitano, pero además se comenzó a afianzar la institucionalidad, en el sentido de que siempre se dijo que no podían coincidir en 400 metros con el corredor complementario y eso no existía ni en el contrato ni en ninguna ordenanza; sin embargo, sí se sabía que no podían pasar rutas de transporte cerca a la troncal, entonces se estableció una fórmula vía ordenanza para que no coincidiera en más del 20 %, porque obviamente hay que analizar los orígenes y destinos; se comenzó a hacer las cosas con conocimiento en el personal técnico de la GTU y además de la estructura normativa que era necesario [...], se produjo ordenamientos de los paraderos, circulación exclusiva del servicio de transporte por los dos carriles, por el lado derecho prohibición abso-

luta de detenerse en algún lugar que no sea estrictamente su paradero, se estableció un tiempo de espera a las personas y se centralizó los semáforos para poder hacerse mejor gestión, se desarrolló además un paradero de taxi cercano en jr. Cusco; se señaló y se hizo un trabajo y pusieron semáforos peatonales, porque es un punto de alto tránsito peatonal y se logró bajar el tiempo para atravesar la av. Abancay de 25 a 8 minutos, eso traducido en ahorros de tiempo de la persona, de su vida útil era aproximadamente 32 millones soles de ahorro al año [...].”

Otra de las medidas ejecutadas, como señala Jara, fue la concretización de nuevas rutas. Al respecto, Otra Mirada (2013) indica que se eliminó la mayor parte de las largas rutas superpuestas que transitaban por Lima Metropolitana, y estas se cambiaron por cinco recorridos: Panamericana Norte-Sur (Corredor 1), Javier Prado-Faucett (Corredor 2), Tacna-Mercado de Flores (Corredor 3), Próceres de la Independencia-Magdalenita (Corredor 4), Carretera Central-Ventanilla (Corredor 5).

c. Resultados obtenidos

Los cambios ejecutados durante la gestión 2011-2014, con base en virtudes y limitaciones, permitieron obtener resultados positivos, pero también negativos en el transporte público urbano de Lima Metropolitana.

Resultados positivos

La mayoría de especialistas y actores políticos involucrados en el tema de la gestión municipal 2011-2014 del transporte público urbano determinaron un balance positivo de la reforma de transporte de Lima en el periodo señalado. Por ejemplo, Guerra García manifiesta lo siguiente:

“Yo creo que lo principal que logramos hacer es implementar la troncal corredor azul para demostrar de qué se trataba la reforma del transporte, o sea en concreto el corredor azul tenía 9 km/hora de velocidades de circulación, en el año 2013 previo a la reforma del transporte nosotros logramos que llegue a 15 km/hora la velocidad de circulación promedio; en el corredor Arequipa, Tacna, Garcilaso teníamos 13 km/hora en hora punta y 17 km en hora valle, lo que nos daba un promedio alrededor de 15 km por hora, mucho más que en el momento previo a la reforma. Nosotros logramos sacar 3500 Coaster que fueron reemplazadas por 254 buses de 11 metros, el 80 % a gas y con un promedio de 2 años y por lo tanto generamos un efecto de descontaminación sonora, pero también descontaminación del aire en todo el eje del corredor y además, mientras que las rutas previas servían solamente a 112 mil pasajeros, nosotros terminamos en diciembre del 2014 con 160 mil pasajeros, eso quiere decir que muchas más personas se beneficiaron de un servicio que era mejor que el modelo anterior. Pero por encima de todo, yo diría que el principal logro es que tanto el Metropolitano como en el corredor azul durante todos los años que trabajamos y hasta ahora no hay ningún pasajero muerto, ni herido de gravedad, entonces ese es el indicador quizás más importante de que todo el modelo que cambia los incentivos del correteo, y que descarga en situaciones de correteo, genera una mejora sustantiva en los corredores azules y en el Metropolitano no hay ningún pasajero muerto ni herido de gravedad hasta la fecha”.

La implementación de estos corredores conllevó a un impacto estadístico positivo en la gestión del tránsito.

Tabla 1.

Mejora estadística de la gestión del tránsito en Lima Metropolitana

Ámbito de mejoras	Incremento respecto a la situación previa
Aumento de velocidad promedio	27 %
Disminución en el número de paradas	25 %
Disminución en el tiempo de viaje	19 %
Disminución en las demoras en paradas	15 %
Disminución en consumo de combustible y emisión de CO2	31 %
Disminución en emisión de NOX	28 %

Nota. Tomado de Jara (2013)

Como se evidencia en la Tabla 1, las mejoras ejecutadas durante la gestión 2011-2014, respecto a la normatividad, concesión de rutas, sistema comisionista-afiliador, renovación de flota e infraestructura vial, permitió mejorar de forma progresiva y sustancial, la situación caótica del sistema de transporte público urbano de Lima Metropolitana, especialmente en el ámbito de disminución de consumo de combustible y emisión de CO2 (31 %), lo que posibilita contrarrestar la contaminación ambiental y daños colaterales en la salud de los ciudadanos. Es necesario resaltar la importancia del tiempo y su relación con el transporte público; al respecto, Romero (2006) señala que la cultura urbana impide que los ciudadanos planifiquen su tiempo o su futuro inmediato, precisamente a consecuencia del caos vehicular; sin embargo, las medidas ejecutadas por la gestión municipal 2011-2014 generaron la disminución tanto en tiempo de viaje como en demoras en paradas, 19 % y 15 %, respectivamente, lo que permite

una planificación de tiempo más eficaz para la sociedad limeña.

Resultados negativos

Los resultados negativos obtenidos durante la gestión municipal 2011-2014 se debieron, fundamentalmente, a las limitaciones para implementar de forma total e integral la reforma de transporte público urbano establecida por el periodo de gestión señalado. Esencialmente, las debilidades de la reforma del transporte urbano de Lima Metropolitana estuvieron en torno a la carencia de subsidios, como los tiene la Línea 1 del Metro de Lima. Guerra García declaraba lo siguiente en el 2017:

“Llegar con un transporte de calidad a las zonas periféricas, es decir, como los decretos legislativos en los 90, define al transporte público como servicio privado, lo que ocurre que en el Perú hay una prohibición expresa de poder subsidiar el transporte público, al tener una prohibición expresa obviamente la Lima profunda, las zonas más eleva-

das, la Lima de los cerros, donde está la densidad más baja, obviamente no hay forma cómo llegar con un transporte de calidad, porque la demanda es muy baja, entonces sin subsidio es muy difícil atender a todos con un estándar adecuado y de calidad”.

Entonces, los resultados negativos del periodo de gestión señalado provienen de la herencia de la legislación de la década de los 90, la cual consideraba el transporte público como un servicio privado, lo que impide que los ciudadanos de las zonas más marginales de la ciudad se integren de forma eficaz y eficiente al nuevo sistema de transporte público urbano. Jara expresa lo siguiente:

“[...] creo que nos faltó tiempo, con 6 meses más dejábamos el sistema funcionando y totalmente irreversible. Faltó tiempo, pero valgan verdades, es cierto que contamos con el apoyo de Susana Villarán, pero sí y no, porque nos dejaron solos a Gustavo Guerra García y a mi sin apoyo técnico y sin recursos, y además tratando de jugar juegos artificiales para que no se le cayera su popularidad. Si nosotros hubiéramos recibido más apoyo, hubiésemos avanzado mucho más rápido, pero yo creo que más bien no es que no se avanzó más rápido, porque en distintos países es tan dramático el cambio que normalmente se da en periodos bastante largos de tiempo, muchas veces implementar una ruta o un servicio demora 10 años y nosotros prácticamente les hemos dejado todo el sistema a puertas de implementarse en menos 4 de años, y con paz social, con 17 paralizaciones fallidas y además defendido en todo lugar donde se le quiso discutir”.

Por otro lado, Jara indica que las principales limitaciones se dieron por falta de tiempo para concluir la reforma emprendida durante la gestión 2011-

2014, además de la carencia de recursos (económicos y técnicos) y los problemas políticos dirigidos contra la alcaldesa Villarán durante su gestión municipal. A pesar de ello, la gestión municipal, durante el periodo de tiempo indicado, logró realizar en un promedio inferior (4 años) la reforma de transporte.

Adicionalmente, y a criterio personal, las variables que políticamente obtuvo lograr la reforma de transporte público urbano durante la gestión 2011-2014, fue la afectación de los intereses económicos de algunos grupos, y la evidente y lamentable unción que los medios de comunicación tuvieron en esta complotación estructurada con lógica mafiosa.

CONCLUSIONES

A partir de los resultados obtenidos, se concluyó que la gestión municipal 2011-2014 se enfrentó a diversos problemas que aún afectan, aunque no en la misma proporción, el sistema de transporte público de Lima Metropolitana: el sistema comisionista-afiliador, la superposición de rutas, falta de regulación y control respecto al acceso vehicular del transporte público, inadecuada infraestructura, alto índice de accidentes de tránsito, falta de cultura vial e informalidad laboral.

A partir de los problemas encontrados, la gestión municipal 2011-2014 de Lima Metropolitana ejecutó medidas, como el cambio de la normatividad de transporte público; modificación de rutas; concursos para empresas con mayores capitales, que tuvieran flotas propias y ofrezcan estabilidad y formalidad laboral a sus trabajadores; se eliminaron las rutas largas y superpuestas, y se cambiaron por

recorridos cortos y cinco corredores viales complementarios; se establecieron las características básicas que deben tener los vehículos pertenecientes a una flota y se inició el programa de chatarreo.

Finalmente, respecto a los resultados obtenidos por la gestión municipal 2011-2014, se concluyó que estos fueron tanto positivos como negativos. En cuanto a los resultados positivos, se obtuvo mejoras en las condiciones de prestación de servicios de los usuarios del Cosac I, implementación y garantía del Sistema

Integrado de Transportes (SIT), reducción de las externalidades medioambientales negativas del SIT, y mejora en cuanto a la eficiencia y efectividad organizacional.

Por otro lado, respecto a los resultados negativos, se concluyó que la carencia de subsidios, la falta de compromiso por parte del Gobierno central y la población en general, falta de tiempo y los problemas políticos, afectan de forma alarmante la aplicación de una reforma integral del transporte público urbano en Lima Metropolitana.

REFERENCIAS

Bielich, C. (2009). *La guerra del centavo: una mirada intelectual al transporte público en Lima Metropolitana*. Instituto de Estudios Peruano y Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1007>

Burgos, C. (2015). Impacto de la cultura política en el sistema político. *Analéctica*, 7(12), 1-5. <http://portal.amelica.org/ameli/jats-Repo/251/2511296003/2511296003.pdf>

Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., y Ripani, L. (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3rjOamf>

Castillo, R. (2020). *Incentivos para los actores del sistema de transporte público urbano en Lima Metropolitana para una optimización del servicio* [tesis de maestría, Universidad Esan]. Repositorio Institucional Esan. <https://repositorio.esan.edu.pe/handle/20.500.12640/2040>

Cuervo, J. (2016). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos, *Re-*

vista Opera, (18), 231-234. <https://www.redalyc.org/pdf/675/67546312012.pdf>

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341

Glave, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión. Tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/980>

Hernández, L. (2019). La concepción sistema en David Easton y Niklas Luhmann. ¿De qué sistema político hablamos? *X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)*. <https://alacip.org/cong19/104-hernandez-19.pdf>

Jara, M. (2013, febrero). *La reforma del transporte en Lima* [presentación de diapositivas] Municipalidad Metropolitana de Lima. <https://bit.ly/3aH5j3c>

Lara, A., Lara, N., Velastegui, R., y Pullas, P. (2020). Organización y gestión en la pre-

vención de riesgos psicosociales laborales en el transporte público urbano. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), 355-362. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000400355

Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político/Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. <https://repositorio.javeriana.edu.co/handle/10554/42463>

Mendiola, A., Aguirre, C., Ayala, E., Barboza, W., Bernal, C., y Pinillos, W. (2014). *Análisis de la propuesta de concesión para el transporte público de Lima: viabilidad financiera de un potencial operador*. Esan Ediciones. <https://bit.ly/3h8CFt4>

Ortegon, E. (2019). *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Universidad Continental. https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/2997/1/IV_UC_LI_%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas_2015.pdf

Otra Mirada. (2013, febrero). De la jungla al orden, el transporte en Lima. *Otra Mirada*. http://www.otramirada.pe/sites/default/files/documentos/om_21.pdf

Poole, E. (2017). ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (21), 4-31. DOI: <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.21.2017.2445>

Rodríguez, J. y Alzate, V. (2017). Análisis de la gestión de políticas y procesos burocráticos en la atención a las víctimas de la violencia en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 23-55. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5907076>

Romero, C. (2006). Manejar en Lima: una aproximación a la cultura ciudadana. Pales-
tra: *Portal de Asuntos Públicos de la PUCP*, 1-6. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/11910>

Soto, O. (2020). Rendición de cuentas y legitimidad: una propuesta de tipología de los sistemas políticos autocráticos y democráticos. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 7(1), 27-39. DOI: <https://doi.org/10.5209/cgap.68036>