



**«LA ARTICULACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR
LA MOVILIDAD URBANA EN LIMA METROPOLITANA Y LA
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO»**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

**Sra. Milagritos Cunya Navarrete
Sra. Pamela Olenka Peña Vivanco
Sra. Karina Natividad Vargas Terrones**

Asesor: Profesor Flavio Ernesto Ausejo Castillo

[0000-0003-3144-0319](tel:0000-0003-3144-0319)

2020

A mi padre, por su ejemplo y permanente apoyo. A mis hermanos Gabriela, Valeria, Paola y Andy, por alentarme siempre a cumplir mis sueños (Milagritos Cunya)

A mis padres, por su ejemplo e invaluable apoyo. A Ximena, por su paciencia, comprensión y por ser mi motor de vida (Pamela Peña)

A mis padres, que siempre me dieron aliento para alcanzar mis sueños. A Julio y Andrea, mi inspiración para salir adelante cada día (Karina Vargas).

Agradecemos la Universidad del Pacífico y a cada uno de nuestros profesores, quienes en cada clase impartida nos motivaron a ser actores principales en la reforma de la administración pública.

Resumen ejecutivo

El Gobierno, con la creación de la Autoridad de Transporte Urbano (ATU), ha iniciado un proceso de reforma del transporte público en Lima y Callao, que minimiza la participación de los gobiernos locales provinciales y distritales, y absorbe a otras entidades vinculadas al tema. Sin embargo, esta reforma adolece de un elemento importante que permita trabajar de manera conjunta en la mejora de la movilidad urbana en Lima y Callao y, como consecuencia, en el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos; por lo tanto, esta es la articulación.

La movilidad urbana es aquella que prioriza el desplazamiento de los ciudadanos más vulnerables, posiciona en segundo orden la circulación de los vehículos de transporte público y ubica a los vehículos particulares en el último orden. En los países desarrollados, la movilidad urbana es tratada con un fin integrador, cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos tomando en cuenta tres ejes del desarrollo sostenible: la matriz energética, el cuidado del ambiente y el desarrollo social. Este modelo de priorización debe ser parte de una política nacional vinculada con la política de transporte urbano y la planificación u ordenamiento territorial, a través de mecanismos definidos de articulación.

Al no contar con mecanismos de articulación y sus respectivos niveles, la respuesta a los problemas de transporte urbano (en especial a los problemas del transporte público) está lejos de ser alcanzada. Por el contrario, las medidas aisladas que se toman, en vez de soluciones, acentuarán el problema de movilidad de las personas a mediano plazo.

En este contexto, la investigación evidencia la importancia de la articulación como estrategia de trabajo entre Lima y Callao para abordar los problemas de la ciudad (transporte público, tránsito, seguridad vial, crecimiento urbano, informalidad, entre otros) a fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Índice

Índice de tablas	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Introducción	1
Capítulo I. Planteamiento del problema.....	2
1. Justificación de la investigación	2
2. Preguntas de la investigación	3
2.1 ¿Lima y Callao trabajan de manera articulada para hacer frente a los problemas de movilidad urbana?.....	3
2.2 ¿Cuál debe ser el elemento principal para un trabajo articulado entre Lima y Callao, respecto a la movilidad urbana?	4
2.3 ¿Es posible mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao?	4
3. Delimitación geográfica de la investigación.....	5
4. Planteamiento del problema	5
4.1 Problema general.....	5
4.2 Problemas específicos	5
5. Hipótesis	7
6. Objetivos.....	7
6.1 Objetivo general.....	7
6.2 Objetivos específicos.....	7

Capítulo II. Metodología.....	8
1. Enfoque cualitativo	8
2. Fases	8
2.1 Instrumentos de recolección de datos	8
Capítulo III. Marco teórico	10
1. Definición de conceptos	10
1.1 Sistema.....	10
1.2 Políticas públicas y lineamientos.....	11
1.3 Articulación.....	12
1.4 Coordinación.....	14
1.5 Transversalidad	14
1.6 Directrices	15
1.7 Movilidad urbana y transporte público.....	16
1.8 Tránsito y tráfico (congestión vehicular).....	19
1.9 Multimodalidad e intermodalidad	20
1.10 Planificación urbana y ordenamiento territorial.....	22
2. Enfoques de movilidad urbana	26
2.1 Enfoque de movilidad urbana como derecho a la ciudad.....	26
2.2 Enfoque de movilidad de la Unión Europea	28
2.3 Enfoque de movilidad Ciudades 8/80.....	30
3. Marco institucional para Lima y Callao	31
3.1 Marco legal existente y delimitación de competencias	36
3.2 Articulación interinstitucional y la gobernanza del transporte en Lima y Callao.....	38

Capítulo IV. Estado del arte	43
1. Modelos de organización y articulación: experiencias internacionales.....	43
1.1 Bogotá (Colombia).....	43
1.2 Santiago de Chile (Chile)	49
1.3 Barcelona (España)	53
2. Situación de la movilidad urbana en Lima y Callao	55
2.1 Estudio JICA (2005)	55
2.2 Situación del transporte urbano de Lima y Callao (Fundación Transitemos, 2018)	57
Capítulo V. Análisis	64
1. La inadecuada identificación de los distintos actores para establecer mecanismos de articulación en la implementación de un enfoque de movilidad urbana dificulta su gestión en Lima y Callao	67
2. La limitada articulación, al momento de plantear intervenciones en la ciudad, obstruye la implementación de la movilidad urbana, así como la solución al problema de transporte, tránsito, seguridad vial, entre otros.....	67
3. La demora de los actores involucrados en la adopción de soluciones impide satisfacer las necesidades de movilidad, cuya demanda crece a un ritmo mayor al crecimiento de la población.....	70
4. La ausencia de planes urbanos provinciales y distritales con una visión integral de la ciudad y la desactualización de los existentes obstruyen la implementación de la movilidad urbana en Lima y Callao	72
Conclusiones y recomendaciones	75
1. Conclusiones	75
2. Recomendaciones.....	77
Bibliografía	80
Anexos	90
Nota biográfica	99

Índice de tablas

Tabla 1. Niveles de articulación	13
Tabla 2. Niveles de coordinación	14
Tabla 3. Comparativo de planificación tradicional y con movilidad urbana.....	25
Tabla 4. Problemas ambientales de Lima y Callao	34
Tabla 5. Número de accidentes de tránsito	35
Tabla 6. Población económicamente activa en Lima y Callao (en miles).....	36
Tabla 7. Marco legal	37
Tabla 8. Planes de desarrollo concertado de Lima y Callao	40
Tabla 9. Bogotá: población y extensión territorial actual	43
Tabla 10. Santiago de Chile: población y extensión territorial actual.....	49
Tabla 11. Barcelona: población y extensión territorial actual.....	53
Tabla 12. Viajes diarios en transporte público por modo	58
Tabla 13. Lista de entrevistados	94
Tabla 14. Consolidado de los resultados de las entrevistas	95

Índice de gráficos

Gráfico 1. Planteamiento del problema	6
Gráfico 2. Secuencia de articulación	16
Gráfico 3. Pirámide de la movilidad urbana	17
Gráfico 4. La intermodalidad	21
Gráfico 5. La multimodalidad	22
Gráfico 6. Principales problemas de Lima y Callao	42
Gráfico 7. Pasos para renovar el sistema de movilidad	52
Gráfico 8. Crecimiento de viajes totales versus población de Lima y Callao	57
Gráfico 9. Tiempo de traslado al centro de trabajo o estudio	58
Gráfico 10. Distribución del total de viajes por modo de transporte en Lima y Callao	58
Gráfico 11. Composición de flota de transporte público de Lima y Callao	59
Gráfico 12. Ruta crítica del transporte urbano (Lima).....	61
Gráfico 13. Ruta crítica del transporte urbano (Callao).....	62
Gráfico 14. Ruta crítica de la Planificación urbana	63
Gráfico 15. Planificación y movilidad urbana	66

Índice de anexos

Anexo 1. Matriz de consistencia	91
Anexo 2. Definición de expertos	92
Anexo 3. Preguntas a los entrevistados	93
Anexo 4. Entrevistas a expertos en el ámbito del sector público y privado	94
Anexo 5. Proyectos viales para Lima y Callao	97
Anexo 6. Consejo directivo de la ATU	98

Introducción

El crecimiento desordenado de la ciudad, la congestión vehicular, el deficiente transporte público y la consecuente demora en llegar al destino son algunos de los problemas más visibles que día a día sufre y vive el ciudadano en la gran urbe conformada por Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao (en adelante, Lima y Callao).

Aunque se afirma que parte del problema es el incremento del uso de vehículos particulares, al realizar una reflexión más profunda, es posible cuestionar la forma de crecimiento de la ciudad, sin planificación urbana, sin definición de las zonas de desarrollo comercial, industrial e incluso residencial. Como consecuencia se observan avenidas colapsadas, accidentes, inseguridad, contaminación y tráfico. Todo esto se suma a las grandes pérdidas económicas y de horas hombre.

El propósito de esta investigación es evidenciar que existen limitados mecanismos y niveles de articulación, definición de competencias y responsabilidades para los actores involucrados, que permitan implementar un enfoque de movilidad urbana en Lima y Callao con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas, partiendo del análisis de sus necesidades de transitabilidad y considerando las políticas de ciudad, ordenamiento territorial, movilidad, peatonalidad, priorización del transporte público versus el transporte privado, entre otros.

El Capítulo I presenta las preguntas de investigación y la hipótesis del trabajo enmarcando el problema general, así como los problemas específicos delimitados. El Capítulo II explica la metodología empleada en el trabajo de investigación. El Capítulo III está enfocado en el marco teórico, la definición de conceptos relevantes para analizar el problema de investigación, así como el marco legal e institucional vigente. El Capítulo IV expone el estado del arte, lo cual incluye las experiencias de Bogotá (Colombia), Santiago de Chile (Chile), Barcelona (España), además de la situación de Lima y Callao (Perú). El Capítulo V presenta el análisis de lo previamente revisado en función al problema de investigación.

Capítulo I. Planteamiento del problema

1. Justificación de la investigación

Lima y Callao, al igual que las principales ciudades de Latinoamérica, sufren problemas de congestión vehicular, los cuales se han ido incrementando durante los últimos 10 años; además está la necesidad creciente de los ciudadanos de movilizarse diariamente para realizar sus actividades sociales, económicas, educativas, recreativas, entre otras. En Lima y Callao se realizan más de 22,3 millones de viajes al día, de ellos 16,9 millones se hacen en vehículos motorizados, teniendo como orden de prioridad los viajes privados (19,5%), para ir a trabajar o estudiar (16,7% y 14%, respectivamente), negocios (2,5%) y regresar a casa (47,3%).

Casi el 25% de los viajes ocurren principalmente entre las 7 a. m. y las 9 a. m., y son los distritos de Lima Centro, en especial, el Cercado de Lima, Miraflores y San Isidro, los que más viajes atraen (Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA], 2013), debido a la concentración en dichos distritos de las principales actividades económicas, de gobierno, turísticas, recreativas y financieras. Estos viajes provienen, en su mayoría, de zonas periféricas como Comas, La Molina y Lurigancho.

Según la encuesta *Lima Cómo Vamos* (2018), sobre el cálculo promedio de cuánto les toma llegar a su destino por trabajo o estudios, se tiene que el 19,7% de limeños señala que tarda 15 minutos o menos, el 56,3% viaja de 16 minutos a 1 hora y el 24% viaja durante más de una hora. Si se considera el mismo tiempo para el viaje de retorno, cerca del 20% viaja media hora o menos, pero otro 25% emplea más de 2 horas al día para ir a trabajar o estudiar en los medios de transporte.

Además del tiempo de traslado, hay un factor que incide directamente en la economía familiar: el gasto por movilizarse en la ciudad. Cada semana, los limeños gastan entre S/ 39 y S/ 238 en movilizarse; los mototaxis y taxis generan gastos semanales de S/ 66 y S/ 57, respectivamente. Si bien las combis y microbuses son el medio más usual y barato, ambos representan el menor nivel de gasto semanal: S/ 30 (*Perú21*, 2018).

Si conjugamos el tiempo que demora una persona en movilizarse para desarrollar sus actividades diarias, esto representa al año 19,7 días perdidos y el tiempo empleado por la población para desplazarse cotidianamente tiene un valor económico estimado en S/ 27 mil

millones anuales que incluyen los costos por congestión (Fundación Transitemos, 2018). En consecuencia, y con base en la evidencia, podemos afirmar que existe un problema de movilidad en Lima y Callao, el cual requiere de la intervención urgente del Estado en todos sus niveles, pero con una visión integral para evitar repetir errores que se generaron por el trabajo desarticulado durante los últimos años.

2. Preguntas de la investigación

2.1 ¿Lima y Callao trabajan de manera articulada para hacer frente a los problemas de movilidad urbana?

Para analizar y entender el funcionamiento de los gobiernos provinciales de Lima y Callao, debemos referirnos necesariamente a su organización política basada en el sistema de competencias asignada a través de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972).

Señala la norma acotada que los gobiernos locales, dependiendo de su naturaleza provincial o distrital, son competentes para organizar el espacio físico y uso de suelo, proveer la infraestructura urbana o rural básica, adoptar medidas en materia de vialidad, así como en tránsito, circulación y transporte público, entre otros.

En el caso de las municipalidades provinciales, el Artículo 73 de dicha norma señala que el rol de este tipo de municipalidades comprende la planificación integral del desarrollo local y el ordenamiento territorial. En el nivel provincial, corresponde impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral en el ámbito de su jurisdicción, considerando la priorización realizada en los procesos de planeación de desarrollo local a nivel distrital, destacando para los casos de municipalidades conurbadas, como lo son Lima y Callao, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana «deben contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos».

Desde la Ley Orgánica de Municipalidades se establece este espacio de articulación para hacer frente a los problemas comunes y de prestación de servicios en los espacios. Por el crecimiento urbano, los límites provinciales son inexistentes ante el ciudadano. Sin embargo, no se precisan los mecanismos de coordinación, por lo que es responsabilidad de ambos gobiernos definir y aplicar aquellos que les permitan hacer frente a los problemas comunes de la ciudad.

Lima y Callao conforman una metrópoli conectada físicamente y tienen la obligación de trabajar de manera articulada, más allá de las zonas conurbadas, de manera que las decisiones de ambas municipalidades se sumen a un solo objetivo: satisfacer las necesidades de los ciudadanos que, independientemente de su lugar de residencia, desarrollan actividades sociales, económicas, comerciales, educativas, entre otras, en toda la ciudad.

2.2 ¿Cuál debe ser el elemento principal para un trabajo articulado entre Lima y Callao, respecto a la movilidad urbana?

En principio, debemos responder si existe o no un marco legal nacional, sectorial, regional o provincial para la movilidad urbana. Si bien en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) del 2016 se esboza una definición de movilidad urbana, esta norma sectorial no ha sido articulada con otras normas como la Ley Orgánica de Municipalidades o la Ley de Transporte y Tránsito Terrestre.

En la Ley Orgánica de Municipalidades tampoco encontramos una definición de movilidad urbana o una competencia referida a esta. Cabe mencionar que sí existe una serie de competencias respecto a planificación urbana, tránsito, transporte, entre otros.

Según este contexto, se afirma que el principal elemento de trabajo, en materia de movilidad urbana, consiste en contar con instrumentos legales articulados que permitan trabajar bajo un solo enfoque las acciones políticas y directrices que permitan y contribuyan a su implementación.

2.3. ¿Es posible mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao?

La mejora será posible siempre y cuando se trabaje de forma articulada considerando una sola visión de ciudad. Para ello, es indispensable la emisión, modificación y actualización de la normativa en materia de movilidad urbana con el propósito de reestructurar las funciones y competencias de los actores involucrados, públicos y privados, así como la asignación de recursos para su implementación.

3. Delimitación geográfica de la investigación

- **Límites:** Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.
- **Temporalidad:** se ha utilizado data de los últimos 10 años.

4. Planteamiento del problema

4.1. Problema general

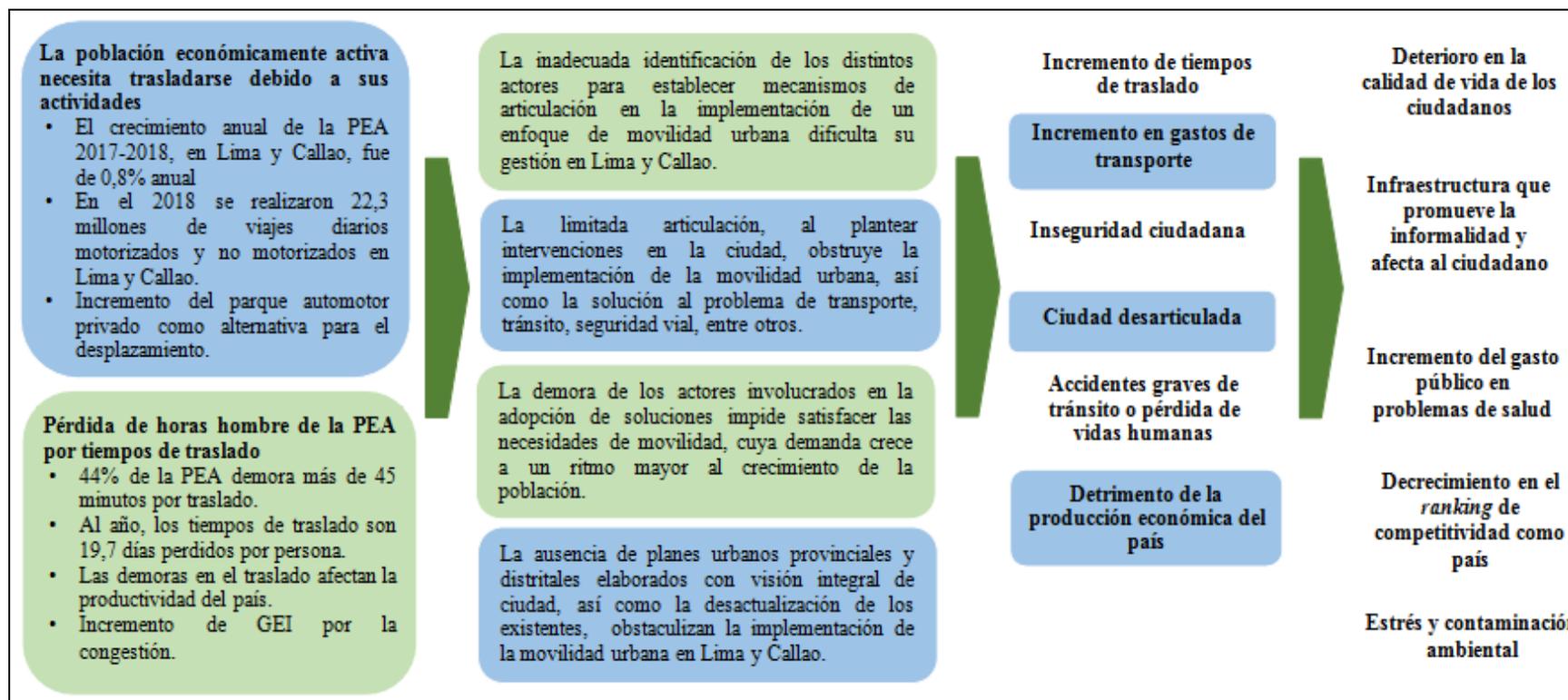
La limitada articulación de los actores involucrados en torno a la movilidad urbana afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

4.2 Problemas específicos

- La inadecuada identificación de los distintos actores para establecer mecanismos de articulación en la implementación de un enfoque de movilidad urbana dificultan su gestión en Lima y Callao.
- La limitada articulación al plantear y ejecutar intervenciones en la ciudad dificultan la implementación de la movilidad urbana y la solución al problema de transporte, tránsito, seguridad vial, entre otros.
- La demora de los actores involucrados en la adopción de soluciones impide satisfacer las necesidades de movilidad (su demanda crece a un ritmo mayor al crecimiento de la población).
- La ausencia de planes urbanos provinciales y distritales elaborados con una visión integral de ciudad, además de la desactualización de los ya existentes, dificultan la mejora de la movilidad urbana en Lima y Callao.

Con base en el diagnóstico de la situación, la individualización del problema principal y los problemas específicos, se identifican los impactos y consecuencias que recaen en los ciudadanos que resumimos a continuación:

Gráfico 1. Planteamiento del problema



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lima Cómo Vamos, 2019.

5. Hipótesis

La limitada articulación entre las autoridades de Lima y Callao y los demás actores involucrados impiden la efectiva movilidad urbana.

6. Objetivos

6.1 Objetivo general

Evidenciar la necesidad de contar con mecanismos de articulación entre los distintos actores que permitan mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao.

6.2. Objetivos específicos

- Identificar a los actores involucrados, sus competencias y los niveles de articulación en torno a la movilidad urbana.
- Identificar la normativa existente vinculada a la movilidad urbana, aquellas en la que ha de estar incorporada y las que deben emitirse.
- Identificar las oportunidades que permitan satisfacer las necesidades de movilidad urbana orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Identificar el enfoque de movilidad urbana que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

Capítulo II. Metodología

1. Enfoque cualitativo

En el desarrollo de la investigación se ha utilizado el enfoque cualitativo (Hernández et al., 2018), en el cual predomina la lógica y razonamiento inductivo. Se han analizado diversos fenómenos, hechos y acontecimientos sociales en torno a la movilidad urbana, transporte público y ordenamiento territorial: problemas que surgen de una inadecuada articulación entre Lima y Callao.

2. Fases

El trabajo metodológico se desarrolló en dos fases:

- Obtención de información a partir de la construcción de una propuesta de problema y recolección de datos.
- Análisis e interpretación de la información, arribo a las conclusiones y propuesta de recomendaciones.

2.1 Instrumentos de recolección de datos

- **Entrevistas semiestructuradas**

Las entrevistas estuvieron dirigidas a diversos actores involucrados (funcionarios públicos en cargos estratégicos y con poder de decisión en la materia; exfuncionarios que desempeñaron cargos en el rubro de ordenamiento territorial, movilidad urbana y transporte público en el nivel local y sectorial; expertos del ámbito privado y académico). Permitieron conocer, de fuente directa, la problemática existente en la gestión de la movilidad urbana y el transporte público que se genera por una limitada articulación en materia.

- **Análisis de experiencias internacionales**

El estudio de experiencias en el extranjero (Colombia, Chile y España) permitió conocer las estrategias de gestión implementadas en las ciudades analizadas.

- **Revisión de literatura**

Se analizaron documentos, registros, censos y estudios vinculados a la movilidad urbana y el transporte en Lima y el Callao, así como experiencias en el extranjero. El análisis de la información permitió identificar la problemática generada por la limitada articulación de los actores involucrados en torno a la movilidad urbana.

- **Revisión de normativa**

Se revisó la normativa vigente que está vinculada a la movilidad urbana en los tres niveles de gobierno: nacional, sectorial y local. A fin de complementar la información recurrimos a datos estadísticos, así como a informes e investigaciones realizadas por organizaciones públicas y/o privadas que han trabajado en la materia.

- **Análisis e interpretación de la información**

Para la recolección de información se han utilizado grabaciones, fotocopias, fotografías y notas que permitieron conocer estudios, investigaciones, seguimientos y evaluaciones sobre el tema.

A partir de dicha información, se han identificado las deficiencias, vacíos y posibilidades de mejora para implementar instrumentos normativos de articulación y coordinación.

Capítulo III. Marco teórico

1. Definición de conceptos

1.1 Sistema

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), o LOPE (Congreso de la República, 2007), en su Artículo 43 establece que los sistemas «[...] Son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno». La LOPE también precisa que solo por ley se puede crear un sistema y ellos estarán a cargo de un ente rector considerado como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional.

De acuerdo con la LOPE, existen dos tipos de sistema: los funcionales, cuyo fin es asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieran la participación de todas o varias entidades del Estado, y los administrativos, que tienen como objetivo regular el uso de los recursos en la administración pública a partir de la eficacia y eficiencia (Congreso de la República, 2007).

Adicionalmente, el Estado peruano aprobó según el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018), que forma parte del proceso de modernización de la gestión del Estado y debe incluirse dentro de las entidades públicas a través de las unidades orgánicas que determinen su función explícita en los documentos de gestión organizacional.

Para entender qué es un sistema se debe contextualizar hacia dónde se enfoca la modernización de la gestión pública en el Perú, la cual se basa en la gestión por resultados que busca implementar la gestión y dirección estratégica y operativa como parte de aquello que toda organización debe tener, pues permite a la administración pública acceder a mayor información y conocimiento para una mejor capacidad de análisis y toma de decisiones, de manera que se obtengan mejores resultados.

1.2 Políticas públicas y lineamientos

Aguilar y Lima (2009) señalan que para entender qué son las políticas públicas es necesario conocer la diferencia entre *politics* (política) y *policies* (políticas), cuyos significados son diferentes en nuestro idioma. *Política* son las relaciones de poder que existen en los procesos electorales, los conflictos entre la sociedad y el gobierno, mientras que *políticas* son las acciones, decisiones y omisiones asumidas por los actores que forman parte de los asuntos públicos.

En el Perú, la LOPE establece que el Poder Ejecutivo tiene como competencia exclusiva diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Asimismo, precisa que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento, así como la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Por tal razón, las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Por otro lado, señala que la política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica y social específica pública o privada (Congreso de la República 2007). Los lineamientos son definidos por las políticas de Estado y constituyen un plan de acción bajo el cual se determinan los programas que rigen una organización.

La Real Academia Española (2014) señala que *lineamiento* es sinónimo de *dirección* o *tendencia*, es decir, aquello que permitirá determinar los criterios y metodología a través de los cuales se establecerán metas de real cumplimiento y planes de acción.

Para entender cómo incorporar las políticas públicas, sus lineamientos y un sistema de movilidad urbana, es importante tener una hoja de ruta que incluya cómo tratar el problema. Por eso, resulta de suma importancia la experiencia en Lima y Callao: ambas ciudades conforman la capital del país. De esta manera, la articulación es la herramienta que nos permitirá tomar decisiones a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

1.3 Articulación

La articulación está referida a la situación que se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas traducidas en acciones concretas. Producto de ello, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propia experiencia, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación (Cravacuore et al., 2015). Enfocando el término desde una organización del Estado, la articulación se aplica para todo tipo de coordinaciones, desde las actividades más simples y necesarias para el funcionamiento del día a día de una organización hasta aquellas que son necesarias para resolver acciones más complejas que sobrepasan inclusive los límites de la misma organización. Una razón importante de que exista articulación dentro de una misma organización y entre dos o más organizaciones del Estado es para definir los límites competenciales y evitar superposición de funciones y/o esfuerzos por atender una necesidad o servicio, lo cual permitirá una ruta clara en los procesos a fin de optimizar recursos y tiempos.

La articulación es un elemento fundamental en la administración pública que puede ser analizado desde dos extremos: el primero que es externo (se da del gobierno hacia afuera) y el segundo es interno (involucra la relación entre las distintas entidades del Estado).

Señala Vlado Castañeda (2014) que una aproximación para entender el concepto de articulación en el contexto gubernamental es la definición que hizo William Anderson en 1960 sobre la noción de relaciones intergubernamentales definiéndola como «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación». Adaptando dicha definición al modelo peruano, podemos señalar que la articulación es «la forma de desarrollar las relaciones gubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias (diversos niveles de gobierno) que gestionan las políticas públicas buscando un fin común en el marco del papel del Estado». Partiendo de estos conceptos, se puede manifestar que la articulación está vinculada con el desenvolvimiento de las instancias y cómo estas trabajan de manera conjunta; para ello, es necesario que al interior del Estado se establezcan los tipos de articulación.

Señala también Castañeda que en el modelo peruano hay dos tipos de articulación: la horizontal (vinculada a las relaciones entre instancias del mismo nivel de gobierno) y la vertical (se da entre instancias similares, pero de distintos niveles de gobierno).

Por su parte, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, afirma que «un Estado unitario y descentralizado, como el peruano, requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno —y el gran número de entidades que los componen—, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera de asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país». Señala también la norma acotada, respecto a la articulación intergubernamental e intersectorial, lo siguiente: «La coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, además, articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales». A continuación, señalamos la normatividad vinculada a la articulación y su contenido:

Tabla 1. Niveles de articulación

NORMA	NIVEL	CONTENIDO
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades del Poder Ejecutivo coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los gobiernos regionales y gobiernos locales en el marco de la ley y la Constitución Política del Perú (numeral 2 del Artículo V del título preliminar). • Para la formulación de políticas nacionales y sectoriales, el Poder Ejecutivo establece un mecanismo de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades (cuarto párrafo del numeral 1 del Artículo 4). • Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas (numeral 4 del Artículo 6).
Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783)	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno nacional (además de los gobiernos regionales y locales) mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades (numeral 49.1 del Artículo 49).
Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)	Local	<ul style="list-style-type: none"> • Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, cooperación o asociación para ejecutar obras o prestación de servicios (Artículo 124).

Fuente: Castañeda, 2014.

1.4 Coordinación

Señala Castañeda (2014) que la coordinación es un medio para articular mejor las relaciones de gobierno del Estado, ya sea entre las instancias de gobierno como con la sociedad civil. La articulación se materializa a través de la coordinación. Muchas veces, la articulación y la coordinación se tratan como conceptos similares; sin embargo, es necesario hacer la diferencia: mientras que la articulación es un proceso, la coordinación es un medio.

Castañeda agrega que una forma de clasificar los tipos de coordinación es en función del nivel de toma de decisiones. Se pueden identificar tres niveles básicos: el estratégico, el programático-táctico y el operativo. Esta clasificación nos permite identificar el tipo de aspecto a coordinar. Por ejemplo, a nivel estratégico se coordinarán las políticas nacionales y los objetivos prioritarios de cada una de estas; a nivel programático, se puede coordinar el cómo organizar la entrega de productos, servicios y los principales lineamientos y contenidos de política; a nivel operativo, se puede coordinar el aseguramiento de provisión de los recursos, así como las actividades vinculadas específicamente con la entrega de los productos.

La coordinación en función al nivel de toma de decisiones se puede clasificar de la siguiente forma:

Tabla 2. Niveles de coordinación

Nivel	Tipo de decisión	Ejemplo de instancias en poder ejecutivo
Estratégico	Política	Consejo de Ministros
Programático-táctico	Técnico-política	Comisión de Coordinación Viceministerial
Operativo	Técnico-operativa	Interministerial, ministerios y direcciones de cada sector

Fuente: Castañeda, 2014.

1.5 Transversalidad

En el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Albert Serra indicó que «la transversalidad es un concepto y un instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los que la organización clásica no resulta adecuada. Responde a necesidades de diseño de la organización y a necesidades de gestión. La transversalidad intenta

dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, públicos, problemas, objetivos a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular». Señala también dicho autor que «es un instrumento organizativo que intenta compensar las inevitables limitaciones que padece cualquier diseño organizativo respecto de la posibilidad de adaptarse totalmente a las exigencias de la realidad».

Los problemas que hoy afrontan las ciudades se encuentran en tres dimensiones: espacial, causal y temporal, es decir, no se agotan en un ámbito territorial. Esto obliga a buscar y poner en práctica soluciones bajo un trabajo articulado.

Óscar Covarrubias y Roberto Moreno, en *Sobre las dimensiones en la complejidad de los nuevos problemas públicos, La transversalidad en la gestión pública* (2011), señalan que es necesario reconceptualizar la manera de plantear y concebir los problemas y también la forma de perfilar soluciones, dado que dichos problemas, con el tiempo, tienden a complejizarse y acentuarse, y que la prospectiva juega un papel cada vez más relevante que evidencia la necesidad de anticiparnos a lo que pueda suceder. Todo ello se encuentra alineado a las metas, fines y disposición de recursos en una dirección más consensuada e interinstitucional, lo cual será posible a través de un trabajo conjunto y transversal.

1.6 Directrices

La determinación de directrices se realiza a partir de un diagnóstico de la situación actual, la identificación de causas, la revisión del modelo de gestión que se viene ejecutando, así como los resultados obtenidos.

En la normativa aplicable a la administración pública no se ha identificado la definición de directriz; sin embargo, se puede señalar que son aquellas que se proponen o plantean dentro de una organización. Estas son parte de los lineamientos a implementar, es decir, la dirección que se quiere para una institución, un proyecto, programa o política pública.

Las directrices no son permanentes. Pueden y deben ajustarse periódicamente según los resultados obtenidos y medidos a partir no solo de una mejora o avances en la implementación de una política pública, sino también de los objetivos alcanzados y la mejora en la calidad de

vida de los ciudadanos. Entonces, son la línea de acción más cercana al planeamiento que se desarrolla dentro de la creación de un sistema. Bajo los conceptos mencionados, y a fin de mejorar la movilidad urbana de manera articulada, seguimos esta secuencia:

Gráfico 2. Secuencia de articulación



Fuente: Elaboración propia, 2019.

1.7 Movilidad urbana y transporte público

Montezuma *et al.* (2011) señala que la diferencia entre transporte y movilidad cae por sí sola: «[...] Dejamos de pensar únicamente en vehículos e infraestructura, y comenzamos a integrar elementos fundamentales que hasta el día de hoy habían sido dejados de lado: los ciudadanos y su ciudad».

Asimismo, Dextre y Avellaneda (2015) realizan una diferenciación entre movilidad urbana y transporte, estableciendo que la primera es parte del objetivo de las ciudades desarrolladas; mientras que la segunda, de ciudades menos desarrolladas. Finalmente, se entiende por *movilidad urbana* a aquello que se relaciona con el transporte y el tránsito, lo cual tiene como referente o causa la congestión vehicular y la falta de infraestructura vial.

El *Informe de Hábitat III sobre Transporte y Movilidad* (equipo de trabajo de las Naciones Unidas, 2015) define la movilidad urbana como aquello que tiene que ver con la calidad y la eficiencia de llegar a destinos a partir de la optimización de la infraestructura asociada con el

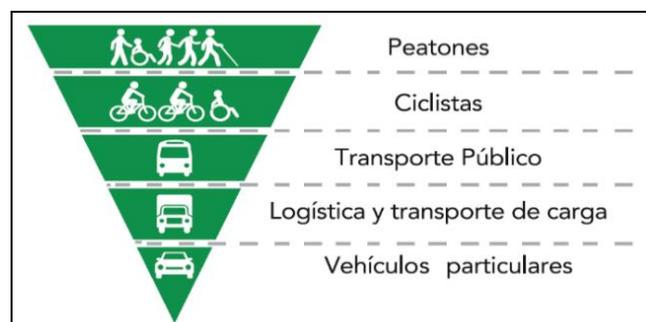
transporte, es decir, se determina por el nivel en que la ciudad es accesible a todos quienes la habitan, sin diferenciar el estrato social o económico.

Finalmente, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016) define la movilidad urbana como «[...] El conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana) favoreciendo los modelos de transporte que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales generan».

De lo expuesto, podemos concluir que movilidad urbana es aquella que prioriza el desplazamiento de los ciudadanos y posiciona en segundo orden la circulación de los vehículos de transporte público para, finalmente, ubicar a los vehículos particulares como últimos en la priorización de circulación dentro de una ciudad. En los países desarrollados, la movilidad urbana es tratada con un fin integrador para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pues se toman en cuenta tres ejes del desarrollo sostenible: la matriz energética, el cuidado del ambiente y el desarrollo social.

En el documento *Transporte urbano: ¿cómo resolver la movilidad en Lima y Callao?* (Alegre y Alarcón, 2016) se sostiene que la pirámide invertida responde a la necesidad de crear ciudades compactas, densas, con crecimiento vertical y un sistema de transporte que facilite la intermodalidad y promueva los medios más eficientes y menos contaminantes, además que planifique el crecimiento urbano al concentrar los usos y actividades residenciales, comerciales y de recreación a distancias muy cortas. De esta manera, los residentes no tendrán que realizar largos desplazamientos para acceder a ellos.

Gráfico 3. Pirámide de la movilidad urbana



Fuente: Alegre y Alarcón, 2016.

De la definición de movilidad urbana se concluye que el transporte público es parte de ella, lo cual resulta un modo de desplazamiento en una ciudad.

La Política Nacional de Transporte Urbano (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2019a) realiza un diagnóstico respecto al problema de transporte, analiza las competencias, informalidad, infraestructura, entre otros; incluso define que la política de transporte urbano es un eje fundamental de la movilidad urbana que, a su vez, se enmarca en el ordenamiento territorial. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la política, el concepto de movilidad urbana termina confundándose nuevamente con el de transporte, pero se sabe que no son lo mismo.

Respecto al transporte, se diferencian el transporte urbano y el transporte público urbano. El primero es una actividad que consiste en el desplazamiento de personas o mercancías de distintos modos, dentro de un área urbana o área urbana continua. El segundo es una actividad similar a la anterior, con la única diferencia que se realiza a cambio de una retribución.

Según la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), a través de la Ordenanza N° 954-MML (2006), se establecieron para Lima los lineamientos de política municipal de transporte urbano con el objetivo de tener una guía que permita la implementación de un Sistema Metropolitano de Transporte que sea integrado, socialmente rentable, eficiente y satisfaga las necesidades de los usuarios con el fin de mejorar su calidad de vida. Estos lineamientos, a su vez, no están vinculados a la movilidad urbana.

Por otro lado, el *Reporte Hábitat III* (Equipo de trabajo de las Naciones Unidas, 2015) señala que el transporte público formal es aquel que se encuentra disponible para los ciudadanos, con tarifas y rutas establecidas en las zonas urbanas. Estos pueden ser operados por instituciones u organizaciones públicas o privadas y además cuentan con una variedad de tipologías de modos de transporte (como buses, trenes, metros, teleféricos, entre otros).

Se debe considerar también el reporte *Estudio multidimensional del Perú respecto al transporte* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015), el cual señala que es necesario mejorar la conectividad para promover la competitividad. Para ello es necesario analizar la infraestructura de transporte y su regulación, así como la logística, pues constituyen factores clave para reducir los costos de transporte. Todo ello está articulado con las políticas y planes que se hubieran establecido a fin de orientarnos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Se advierte entonces que la movilidad urbana tiene como componente al transporte público, el cual debe superar o mitigar los problemas estructurales de inequidad, segregación y exclusión, entre otros, para crear un sistema de movilidad urbana a partir de lineamientos y políticas públicas que trabajen de manera articulada. Es importante incorporar y entender la movilidad urbana y la diferencia que tiene con el transporte urbano, pues dicho concepto agrupa un conjunto de conceptos y acciones que deben implementarse para el funcionamiento integral del transporte urbano, considerando los aspectos multimodal e intermodal, de forma que se vea más allá de la planificación o desarrollo de estrategias destinadas únicamente a la infraestructura vial y el transporte público o urbano. El ciudadano debe ser la prioridad en la ciudad.

1.8 Tránsito y tráfico (congestión vehicular)

La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Congreso de la República del Perú, 1999) y sus modificatorias definen al tránsito terrestre como el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas establecidas en la Ley y su Reglamento. La Política Nacional de Transporte Urbano (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2019a) define al tránsito (urbano) como el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías urbanas que obedecen a las reglas determinadas en la normativa que la orienta y ordena. Por su parte, Llano (2014) define al tránsito como «[...] La movilización de las personas, animales y/o vehículos por una vía pública o privada abierta al público».

Con respecto a la congestión vehicular, no se ha identificado la definición específica, sino más bien las causas que la generan. Sin embargo, José Luis Sardón señala que la congestión vehicular constituye el ejemplo típico de externalidad negativa, pues se trata de una situación generada involuntariamente por la acción de algunas personas en perjuicio de otras. Como ejemplo menciona la situación que se vive en Lima donde, para recorrer tan solo 10 km, el viaje puede tardar una hora o más (*El Comercio*, 2014). Una de las principales causas del tráfico o congestión vehicular es el impulso y la popularización que se le ha dado al vehículo privado como una opción que proporciona comodidad y es de fácil acceso ante la gran variedad de oferta en el mercado. Esta se posiciona por encima de los impactos negativos en el ambiente al generar mayor polución.

1.9 Multimodalidad e intermodalidad

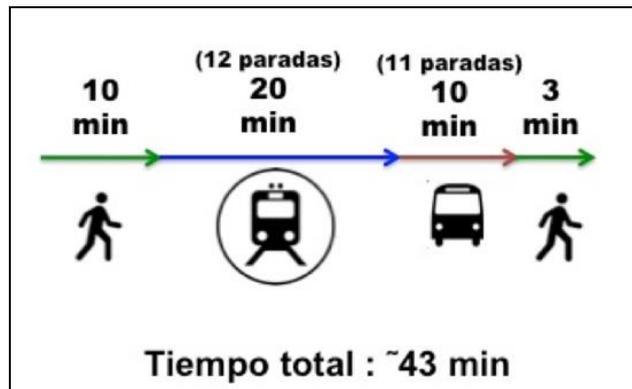
La multimodalidad es el uso de diferentes medios de transporte en uno o varios trayectos. Su implementación genera potencial para crear un sistema de transporte más eficiente y sostenible, mejorando el uso de infraestructuras y reduciendo costos.

El transporte multimodal logra implementarse no solo a partir de la integración de viajes, sino a partir de un cambio de rutina de los usuarios brindando información acerca de los medios de transporte disponibles que tiene la ciudad a través de soluciones integradas que vinculen vehículo e infraestructura (Counterest, 2018).

Por otro lado, en el libro *Planes integrales de movilidad*, se define como transferencia multimodal o intermodalidad a los lugares donde se pueden hacer intercambios entre diferentes modos de transporte, siempre que estos espacios contengan estaciones de transferencia multimodal, funcionalidad de la conexión entre los medios de transporte, accesibilidad universal, integración urbana, seguridad y costo, equipamiento y servicios, e infraestructura ciclista (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México y el Centro Eure, 2012). Es decir, se trata de un listado no solo de infraestructura disponible para los usuarios, sino de una forma de articular el transporte y los medios de moverse complementados con un sistema de gestión integral de pagos y servicios dentro de una ciudad.

Respecto a las características del transporte multimodal, en el artículo *Ciudades, competitividad e institucionalidad del transporte* (Huerta, 2017), se menciona que las redes de transporte público de las grandes ciudades normalmente son multimodales y se refieren a una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de transporte (autobús, tranvía, trolebús, metro, ferrocarril, servicios fluviales, etcétera). Para que estos medios se consideren como transporte intermodal, el artículo mencionado precisa que la integración debe ser tanto técnica (organización de los trasbordos) como funcional (cómo se alimentan unos a otros) en lo que respecta a las tarifas (es decir, un mismo billete válido para diferentes modos con características financieras son muy distintas). Esta situación permite al usuario decidir sobre los tiempos y tarifas para trasladarse de manera integral.

Gráfico 4. La intermodalidad



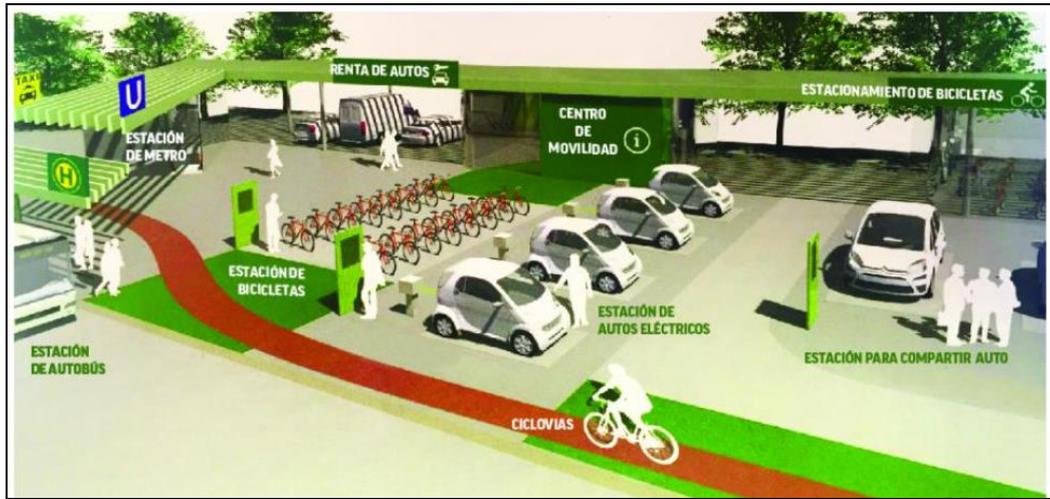
Fuente: Martínez, 2019.

En el *Libro blanco sobre la movilidad en los conjuntos históricos en las ciudades patrimonio de la humanidad* (Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, 2016) se aborda la problemática del tráfico en los cascos históricos y sus posibles soluciones. Se establecen las siguientes características clave que debe tener el sistema de transporte de una ciudad para considerarse como la parte de la *nueva movilidad urbana*, que busca fomentar la sostenibilidad desde los principios de la intermodalidad:

- El desplazamiento como una cadena de viajes motorizados y no motorizados: donde se prioriza lo no motorizado sobre lo motorizado y lo público sobre lo privado.
- La sostenibilidad dentro de la movilidad: como el procedimiento en el que el ahorro energético y ambiental de los desplazamientos sea el óptimo para ese sistema urbano e incorpore el principio del espacio público como parte del espacio vial.

Una red de transportes intermodal que presenta una rápida combinación entre los diferentes medios, en los que el desplazamiento de un lugar a otro se pueda realizar de una manera cómoda y eficaz supondría unas mejoras en lo social y en la calidad de vida de los ciudadanos, pero además significaría una reducción de costos y una rentabilización económica de los recursos dedicados al transporte.

Gráfico 5. La multimodalidad



Fuente: Samar, 2017.

1.10 Planificación urbana y ordenamiento territorial

Para entender la definición de planificación urbana y el ordenamiento territorial es necesario que se contextualice sobre la base del ámbito territorial que se está investigando y llevarlo al aspecto teórico que permita establecer cómo es que se debe planear una ciudad.

Se puede advertir que las ciudades del Perú (en especial Lima y Callao) han crecido en función a la demanda social de vivienda, pero sin una planificación en torno a la movilidad urbana y más bien privilegiando la circulación vehicular y la necesidad de construcción de más infraestructura que prioriza al vehículo motorizado. Esto ha traído como consecuencia congestión, contaminación y accidentes de tránsito, además de una ciudad desarticulada. Lima y el Callao son áreas conurbanas, cuyo proceso de planificación y crecimiento se ha desarrollado de manera independiente. Se trata de dos territorios con autonomía política, económica y administrativa que incluso se superponen como regiones que el gobierno central ha desarrollado hace varios años sobre los territorios de departamentos existentes. A pesar de que existe el marco legal para promover la articulación en la propia Ley Orgánica de Municipalidades, temas tan sensibles como la planificación urbana, el transporte, la seguridad y la infraestructura vial no se han resuelto.

De otro lado, la Constitución Política del Perú señala en el Artículo 195 que «los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo» (Congreso de la República, 1993). Todo es parte de la competencia que se les atribuye para planificar el desarrollo urbano y rural de sus territorios, donde se incluye también el acondicionamiento territorial.

En el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2016) no se tiene una definición específica con respecto a la planificación urbana y ordenamiento territorial; sin embargo, como ente rector define al acondicionamiento territorial, como «el proceso técnico-administrativo mediante el cual el gobierno local dirige la ocupación racional, uso planificado del territorio y la organización físico-espacial de las actividades humanas», así como el desarrollo urbano sostenible, que no es otra cosa que la planificación urbana sostenible, es definido como «el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, y se aplique la gestión de riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades». Ambos aspectos se deben aplicar en conjunto y de manera integrada para garantizar la ocupación racional y sostenible del territorio, la armonía entre el interés privado y el interés común, la prevención de desastres, la seguridad jurídica y la eficiente dotación de servicios acorde a la ocupación de suelo.

Si bien el citado instrumento normativo no precisa la definición de ordenamiento territorial, en el documento *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú* (Ministerio del Ambiente [Minam], 2015), se define como el proceso técnico, administrativo y político que permite la toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

En ese orden de ideas, a través del ordenamiento territorial, se busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las actividades y procesos de desarrollo que se implementen en el territorio, garantizando la calidad de vida de los ciudadanos.

A través del citado documento, se determina que el ordenamiento territorial no se refiere de manera directa a la asignación de usos, sino al conjunto de actividades sociales, económicas y ambientales, posibles de ser desarrolladas de manera sostenible en el territorio, y construidas a partir de la búsqueda de consensos, equilibrio de intereses y necesidades de todos los involucrados o directamente afectados (Minam 2015).

De lo expuesto se entiende que la movilidad urbana está vinculada a los usos del suelo, es decir, la ubicación de cada vivienda, infraestructura y equipamiento es la que genera necesidades de movilidad para los ciudadanos. Por ello, una ciudad que se desarrolla a partir de una estrategia de planificación urbana sostenible, desde la perspectiva de la movilidad, tiende a reunir armónicamente usos del suelo y necesidades de traslado.

Para entender la relación entre planificación urbana que prioriza el transporte tradicional y la planificación urbana con enfoque en movilidad, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) proporciona una tabla comparativa que demuestra que la movilidad urbana, como eje de planificación para una ciudad, permitirá mejorar el acceso a oportunidades de trabajo, pues los ciudadanos podrán desplazarse en poco tiempo, con calidad y seguridad, además de acceder a servicios de cualquier parte de la ciudad, mejorando su calidad de vida y economía (Böhler-Baedeker et al., 2014).

Tabla 3. Comparativo de planificación tradicional y con movilidad urbana

Planificación del transporte tradicional	Planificación de la movilidad urbana
Centrada en el tránsito	Centrada en las personas
Objetivos principales: capacidad y velocidad del flujo de tránsito	Objetivos principales: accesibilidad y calidad de vida, como también sostenibilidad, viabilidad económica, equidad social, salud y calidad ambiental
Orientada a modalidades (enfoque a medios de transporte particulares)	Desarrollo balanceado de todos los medios de transporte relevantes y cambio hacia medios de transporte no contaminantes y más sostenibles
Orientada a infraestructura	Grupo de acciones integradas para lograr soluciones rentables
Documento de planificación sectorial	Documento de planificación sectorial consistente y complementaria a ámbitos políticos relacionados (uso del suelo, la planificación espacial, servicios sociales, salud, aplicación y vigilancia, etc.)
Plan de entrega a corto y mediano plazo	Plan de entrega a corto y mediano plazo integrado a una visión y estrategia a largo plazo
Relacionada a un área administrativa	Relacionada a un área operativa basada en patrones de desplazamiento
Domino de ingenieros de tránsito	Equipos de planificación interdisciplinarios
Planificación por expertos	Planificación con la implicación de actores clave usando un enfoque transparente y participativo
Valoración de impacto limitada	Monitoreo y evaluación regular de impactos para reportar un aprendizaje estructurado y un proceso de mejora

Fuente: Böhler-Baedeker et al., 2014.

Finalmente, debemos señalar que, en el proceso de elaboración de una hoja de ruta para mejorar la movilidad urbana es necesario considerar las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y los problemas que ello les genera, sea por las limitaciones en la calidad del servicio, el tráfico y la limitada o inexistente posibilidad de realizar intercambios de modos de transporte, pues no existe integración de estos, la planificación urbana y ordenamiento territorial de parte de las autoridades de Lima y Callao es poca o nula, e inclusive los sectores involucrados y rectores en el tema (desde el gobierno central) no han permitido que los conceptos señalados se integren en un solo proyecto o estrategia de intervención en la ciudad que ayuden a mejorar la movilidad urbana.

2. Enfoques de movilidad urbana

Son muchos los países que desde hace más de dos décadas han implementado reformas en torno a políticas públicas de movilidad urbana como una forma de hacer frente a los problemas de las ciudades que con el crecimiento poblacional, demanda de vivienda y desarrollo económico, entre otros, han generado situaciones caóticas que impactan en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Cada una de estas reformas ha adoptado un enfoque de movilidad de acuerdo con su realidad, necesidades y prioridades. Vamos a presentar algunos de estos enfoques vinculados a experiencias internacionales que sirven como modelo de lecciones aprendidas para iniciar este trabajo en Lima y Callao. Aunque no son todos los enfoques, con base en su análisis podremos identificar el que mejor se adecúa a nuestra realidad.

2.1 Enfoque de movilidad urbana como derecho a la ciudad

La teoría del derecho a la ciudad surge como una posición política contra el neoliberalismo en 1968 formulada por Henri Lefebvre (1968), un sociólogo francés que afirmaba que «el derecho a la ciudad no puede concebirse como el simple derecho de visita o de regreso a las ciudades tradicionales. Se formula como derecho a la vida urbana, transformada, renovada» (p. 108).

Es la organización Habitat International Coalition (HIC)¹ la que desde el primer Foro Social Mundial², organizado en Porto Alegre (Brasil) del 25 al 30 de enero del 2001, impulsa el derecho a la ciudad buscando materializar sus principios y objetivos en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

Este es un movimiento ciudadano impulsado por las organizaciones civiles que, si bien surge de sociedades latinoamericanas y acotadas a estas realidades, ha ampliado su ámbito y alcance adaptándose a todos los continentes, sustentado en una alianza con la Organización de las Naciones Unidas, que ha internalizado el derecho a la ciudad durante el Foro Urbano Mundial 5 (FUM) en Río de Janeiro, en marzo del 2010.

¹ Disponible en <https://www.hic-net.org/>.

² Disponible en <http://www.ripess.org/forum-social-mondial-economies-transformatrices/?lang=en>.

El derecho a la ciudad debe entenderse como la ciudad que se desea, o la ciudad posible, que debe ser pensada, diseñada y ejecutada por sus ciudadanos, de manera que esta sea más justa, igualitaria y sostenible; por eso, la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* busca equipararla al nivel de los derechos humanos, los cuales están intrínsecamente vinculados al derecho a la ciudad, es decir, comprende los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros. Uno de sus pilares es la democracia, ya que la ciudad se construye gracias a la participación de sus ciudadanos y organizaciones.

En ese marco, la movilidad urbana es un pilar fundamental en la ciudad porque su vinculación intrínseca a la planificación urbana y el aprovechamiento justo del territorio genera que el derecho a moverse sea el más inclusivo e integrador en una ciudad, pues debe incluir a todos los grupos sociales, étnicos, religiosos y de género en condiciones de calidad, rapidez y tarifa justa: promueve el derecho a tener un transporte adecuado y sostenible.

Enrique Ortiz (2006) señala que «en los grandes conglomerados urbanos, para poner algunos ejemplos, no basta ya con reconocer el derecho a disponer de transporte público sino a moverse con facilidad y rapidez. No es suficiente el derecho a contar con espacios públicos, sino a que estos cuenten con elementos simbólicos que den identidad colectiva y equipamientos accesibles y próximos, que den valor de centralidad a las diferentes áreas urbanas; espacios que alberguen usos destinados al empleo del tiempo libre y la expresión creativa, que garanticen el derecho a disfrutar de espacios urbanos caminables y bellos, libres de contaminación visual y ruido excesivo».

Respecto a las dimensiones del derecho universal a la ciudad y sus relaciones con otros derechos humanos, según lo planteado por HCI, están referidos a:

- El derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales.
- El derecho a sentir que somos parte de la ciudad.
- El derecho a vivir en sociedad y generar lazos de convivencia.
- El derecho a ser parte del gobierno de la ciudad.
- El derecho a la igualdad de derechos.

A partir de lo manifestado, el ejercicio de estos derechos se materializa cuando se dan las condiciones para la planificación y gestión social de la ciudad, el desarrollo urbano equitativo y la implementación de un transporte público y movilidad urbana, entre otros.

2.2 Enfoque de movilidad de la Unión Europea

Las ciudades europeas albergan a más del 70% de la población de la Unión Europea (UE) y representan alrededor del 85% del PBI de la UE³. En el marco de la UE, las necesidades de movilidad de sus habitantes se han incrementado y la mayoría de los viajes comienzan en una ciudad y terminan en otra, por lo que surge una creciente demanda de movilidad urbana y se genera en las ciudades efectos adversos, tales como congestión vehicular, contaminación del aire, emisiones de ruido por las bocinas, altos niveles de emisiones de CO², entre otros.

De acuerdo con el memo 13/1160 de la UE, del 17 de diciembre del 2013⁴, estos efectos adversos deben reducirse de manera radical, ya que a esa fecha la congestión en las ciudades de la UE representa un costo estimado € 80 mil millones anuales. Asimismo, en las áreas urbanas el 23% de todas las emisiones de CO² provienen del transporte, lo que ha generado que la legislación europea sobre la calidad del aire y las normas de emisión cada vez sean más estrictas para los vehículos⁵.

Desde la UE se ha implementado como herramienta fundamental para abordar los problemas de movilidad urbana, los *planes de movilidad urbana sostenibles*, los cuales están vinculados y articulados a los objetivos de política de la UE; por ello, para la elaboración de estos planes participan todos los actores de políticas y sectores en las áreas de transporte, uso del suelo y planificación urbana, ambiente, desarrollo económico, política social, salud, seguridad vial, entre otros, involucrando los diferentes niveles de gobierno, así como con autoridades en áreas urbanas como rurales.

La UE cuenta institucional y normativamente con un denominado *paquete de movilidad* para los países que la integran. Básicamente refuerza medidas para mejorar el transporte urbano mediante la difusión de experiencias exitosas. En algunos casos, brinda apoyo financiero para la investigación e innovación en movilidad urbana, involucrando, además, a los estados miembros con experiencias exitosas en la solución de los países que tienen aún el problema de movilidad urbana. El objetivo es que los países, según sus necesidades, adopten una política pública de movilidad urbana que contribuya, como ya mencionamos, a alcanzar los objetivos políticos de

³ Disponible en https://ec.europa.eu/transport/themes/clean-transport-urban-transport/urban-mobility/urban-mobility-package_en.

⁴ Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_1160.

⁵ Mediante Decreto Supremo N° 010-2017-MINAM, nuestro país adoptó la norma europea de emisiones vehiculares Euro IV y equivalentes, vigente desde el 1 de abril del 2018, reemplazando a la tecnología EURO III vigente desde el 2007 para vehículos gasolineros y 2015 para vehículos diésel.

la UE. Para esto, además, se cuentan con fondos de financiamiento y asistencia técnica para la elaboración de los planes de movilidad. Es decir, cada instrumento se encuentra articulado y, bajo ese enfoque, los actores deben tomar las decisiones necesarias para tal fin. El elemento central de los planes de movilidad urbana son las personas y bajo el lema «Juntos hacia una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de recursos», los planes de movilidad urbana deben estar articulados con los gobiernos locales y abarcar cuatro áreas:

- **Logística urbana:** es fundamental para que una ciudad sea competitiva.
- **Regulaciones de acceso urbano:** como las zonas de bajas emisiones. Esta política es cada vez más usada en distintos países y va de la mano con la peatonalización de espacios públicos.
- **Coherencia e interoperabilidad de las soluciones ITS (sistemas inteligentes de transporte):** la tecnología sin propósito no suma. Cualquier solución tecnológica debe ser articulada con los distintos actores.
- **Mejorar la seguridad vial:** se volvió prioridad política para la UE, ya que cada año morían unas 11.000 personas en el tráfico en las zonas urbanas y el 50% de los fallecidos en accidentes en áreas urbanas eran peatones o ciclistas.

Un referente importante dentro de la UE en materia de movilidad urbana es Barcelona, ciudad cuya área metropolitana está compuesta por 35 ayuntamientos vecinos (entiéndase, municipios). Barcelona cuenta con una Ley de Movilidad, que establece que la movilidad urbana es un servicio de interés general de carácter universal financiado por el sistema de transporte público de Cataluña⁶. Es el referente normativo de Europa⁷ y plantea un cambio estructural de la legislación basada en la ejecución y planificación en función de los medios y vías de transporte para pasar a una legislación en función de la movilidad.

Plantea como sus principales objetivos la integración de las políticas de crecimiento urbano y económico con las de movilidad, con la prioridad del transporte público y los sistemas eficientes de transporte (promoviendo el tema de intermodalidad). Barcelona es una de las experiencias exitosas que se han revisado como parte de este trabajo de investigación, por lo que la desarrollaremos en el capítulo pertinente.

⁶ Disposición final primera de la Ley de Movilidad de Cataluña 21/2015, 29 julio («D.O.G.C.» 4 agosto). Vigencia: 5 agosto del 2015.

⁷ Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Barcelona (2013-2018).

2.3 Enfoque de movilidad Ciudades 8/80

El enfoque de Movilidad Urbana 8/80 es promovido por Guillermo Peñalosa (consultor y asesor internacional urbanístico, principal promotor de la movilidad urbana sostenible basada en caminar y usar bicicleta) con el principio de que una ciudad sea amigable para un niño de 8 años o un adulto de 80. Como excomisionado de Parques, Deporte y Recreación de la Ciudad de Bogotá, él y su equipo iniciaron los 121 km de «Ciclovía», un evento libre de vehículos motorizados que tiene lugar cada domingo, en el que participan más de un millón de peatones y ciclistas. También ha diseñado e implementado más de 200 parques, entre los cuales destaca el parque Simón Bolívar, con 360 ha de extensión, bajo el enfoque 8/80.

Es fundador de la ONG Cities 8/80 con sede en Toronto (Canadá), que promueve la construcción de ciudades vivas y saludables, donde el transporte a pie y en bicicleta, así como el uso del espacio público para todas las edades es el objetivo principal de movilidad urbana; además, contribuye a mejorar el ambiente, lo cual se complementa con el transporte público. En el 8º Congreso Ibérico «La bicicleta y la ciudad», que tuvo lugar en Sevilla del 29 al 31 de octubre del 2010, Guillermo Peñalosa señaló lo siguiente⁸: «Todos somos peatones y la bicicleta es una forma de caminar más rápido, una extensión de nuestra capacidad de desplazarnos. ¿Cómo serían las ciudades si pensáramos en hacer la vida más fácil a todos los ciudadanos de 8 a 80 años? Esta es la premisa en la que se basa la fundación 8/80 Cities, por lo que se propone derribar una serie de mitos sobre la movilidad urbana. Por ejemplo, la idea de que, para construir un carril para bicicletas, solamente hay que pintar unas líneas en el suelo [...] Para que un carril para bicicletas sea efectivo, ya esté situado en las calles de un barrio o en una gran vía, es imprescindible que se tenga en cuenta el entorno, y se lleven a cabo las modificaciones adecuadas. De este modo, en un barrio, la velocidad de los automóviles en las calles debe ser inferior a 30 km/h. Esta velocidad es semejante a la que alcanza un ciclista, y si este es atropellado por un coche que circula a 30 km/h, la probabilidad de que el accidente resulte fatal es de un 20%; sin embargo, si el automóvil que lo atropella circulaba a 55km/h, la probabilidad de que el accidente sea mortal pasa a ser de un 80%».

El eje central de este enfoque es el peatón (quien debe gozar de espacios públicos amigables independientemente de su edad y condición física) y el ciclista (quien debe trasladarse en condiciones seguras, en carriles segregados y/o en zonas de baja velocidad conocidas como

⁸ Disponible en <https://www.880cities.org/>.

zonas 30). Además, algo muy importante: la construcción de ciclovías debe ser parte de una red y no intervenciones aisladas y sin conectividad⁹.

Peñalosa visitó Lima por primera vez en el 2013 a causa del III Encuentro Iberoamericano de Movilidad Urbana Sostenible «Un diálogo entre Europa y América Latina», que se realizó del 6 al 8 de noviembre del 2013 y fue promovido por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Asociación Iberoamericana de Movilidad Urbana para la Sostenibilidad. En dicha visita, vio los problemas de nuestra ciudad y, si bien elogió el inicio del Metropolitano, evidenció que uno no es suficiente: «Veo muchas partes en Lima en las que hay buses llenos de personas que van mezclados con los carros y no es muy democrático que un bus con 60 personas vaya detrás de un carro con una sola persona. Si la democracia funciona, ese bus debería tener 60 veces más derecho a espacio que el carro¹⁰». De la misma manera, afirma que es evidente que hay una falta de respeto con el peatón: «25 de cada 100 viajes se hacen a pie; sin embargo, los accidentes en donde está involucrada una persona caminando son 78 de cada 100. Eso no puede ser posible».

3. Marco institucional para Lima y Callao

La movilidad urbana ha estado ausente en la definición y diseño de políticas públicas, así como en la normatividad que define el marco competencial en la gestión pública. En el Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, publicado el 10 de abril del 2019 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC], 2019a), aprueba la Política Nacional de Transporte Urbano, donde recién se encuentran referencias sobre movilidad urbana que, como ya mencionamos, termina confundiendo con el concepto de transporte.

No obstante lo expuesto, no se cuenta con una política de movilidad urbana ni con un ente rector en la materia; sin embargo, se tienen normas en los tres niveles de gobierno que han desarrollado y regulado conceptos y competencias solo en materia de tránsito, transporte, vialidad, educación y seguridad vial. Por ejemplo, a nivel local, existen competencias para organizar el espacio físico y uso de suelo, proveer la infraestructura urbana o rural básica, adoptar medidas en materia de vialidad, así como en tránsito, circulación y transporte público, entre otros.

⁹ Cities realizó 8/80 en uno de los barrios más pobres de la ciudad de Bogotá, donde el presupuesto no alcanzaba para asfaltar toda la calle. Promovió la construcción de un carril para peatones, otro para ciclistas y, por último, se dejó el carril para automóviles sin asfaltar, a la espera de los fondos necesarios para ello.

¹⁰ Disponible en <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/parques-ciclovias-trafico-lima/>.

El trabajo en materia de transporte y tránsito en un espacio geográfico como Lima y Callao es complicado, más aún si estas competencias no se han articulado y no se tiene claro que deben ejercerse bajo el concepto de movilidad urbana. Esto no es otra cosa que entender el *porqué* y el *cómo* se movilizan las personas. Es con base en estos escenarios que se diseñan y articulan las distintas formas de transporte (público, privado, masivo, no motorizado) y se gestiona el tránsito. Inclusive en la etapa de entrevistas a expertos, la mayoría coincide en que hablar de movilidad urbana en una ciudad como Lima implica ir más allá de Lima y Callao, pues existen provincias que tienen impacto en la ciudad como Cañete y Huarochirí, solo por mencionar algunas.

Se tiene claro que en materia de movilidad urbana no existe un ente rector definido. No hay una política pública y menos lineamientos para su mejora. Sin embargo, en materia de transporte, existen muchos actores y normativa que resulta importante mencionar. Estas deben articularse e incorporarse a la política de movilidad urbana a construir:

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC):** que ha actuado como ente rector al dictar las normas para regular el servicio de transporte terrestre.
- **Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutrán):** cuyas competencias están orientadas a normar, fiscalizar, sancionar y supervisar el transporte terrestre de personas, carga y mercancías a nivel nacional e internacional.
- **Gobiernos regionales de Lima y Callao:** de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹¹, ejercen también funciones en materia de transporte y vivienda.
- **Municipalidad Metropolitana de Lima (MML):** su estructura orgánica incluye el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (Protransporte), la Gerencia de Transporte Urbano (GTU), el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) y la Empresa Municipal Administradora de Peajes (Emape).
- **Municipalidad Provincial del Callao (MPC):** cuenta con una Dirección General de Tránsito.
- **Municipalidades distritales:** como se mencionó, ejercen competencia sobre la materia.
- **Policía Nacional del Perú (PNP).**
- **Autoridad de Transporte Urbano (ATU):** creada mediante la Ley N° 30900 como un órgano técnico del MTC con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. Su objetivo es organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de

¹¹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), artículos 56 y 58 (Congreso de la República del Perú, 2002a).

Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el MTC y aquello que resulte aplicable.

Adicionalmente, existen otras organizaciones cuya labor tiene incidencia en el transporte y tránsito. Entre las más representativas se encuentran:

- **El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán):** encargado de supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar, solucionar controversias y atender reclamos respecto a las actividades que involucran la infraestructura de transporte de uso público como carreteras, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las líneas del Metro de Lima y Callao.
- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** aprueba todas las asociaciones público-privadas y ha conformado el 31 de diciembre del 2018 un equipo técnico de trabajo denominado Mesa Ejecutiva de Tránsito y Movilidad Urbana para el Desarrollo del País, cuyo objetivo es articular esfuerzos de diversos ministerios, entidades públicas y privadas para contribuir al desarrollo sostenible del tránsito y el transporte en Lima y Callao.
- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS):** en su calidad de organismo rector en materia de ordenamiento territorial.
- **Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE):** como ente máximo de uno de los sistemas de transporte masivo más importantes de la ciudad, la Línea 1 del Tren Eléctrico, además de las líneas que están en proceso de construcción y en proyección.

La desarticulación y falta de visión en torno a la movilidad urbana han generado problemas:

- La inadecuada identificación de los distintos actores para establecer mecanismos de articulación en la implementación de un enfoque de movilidad urbana dificulta su gestión en Lima y Callao.
- La limitada articulación al momento de plantear intervenciones en la ciudad dificulta la implementación de la movilidad urbana, así como la solución del problema de transporte, tránsito, seguridad vial, entre otros.
- La demora de los actores involucrados en la adopción de soluciones impide satisfacer las necesidades de movilidad, cuya demanda crece al mismo ritmo del crecimiento de la población.

- La ausencia de planes urbanos provinciales y distritales con una visión integral de ciudad y la desactualización de los existentes dificultan la implementación de la movilidad urbana en Lima y Callao.

Definitivamente, esto genera impactos significativos en el ciudadano, como el económico: no tener un sistema integrado de transporte y distintas tarifas afecta la canasta familiar, puesto que se tiene que disponer entre S/ 39 y S/ 238 semanales para movilizarse. Asimismo, disminuye la competitividad, debido a que el tiempo perdido en el transporte público representa 19,7 días (Perú21, 2018). También hay impactos sociales, pues la falta de acceso al servicio obliga a los usuarios a adaptarse a ofertas de servicios informales e inseguros, arriesgando su integridad en una ciudad fragmentada. Entre los impactos ambientales están los niveles de contaminación que generan los puntos de congestión vehicular. Al respecto, Eduardo Calderón de la Barca, presidente de Gobernabilidad Perú Ambiental (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2018)¹² sostiene que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, Lima es una de las ciudades con mayor índice de partículas contaminantes suspendidas en el aire de toda América Latina y el 70% de esa polución es causada por un parque vehicular obsoleto y por la baja calidad de los combustibles. El otro 30% tiene como origen a la población (malas prácticas ciudadanas) y la informalidad en actividades comerciales. El *Octavo informe de percepción sobre la calidad de vida*¹³, elaborado por Lima Cómo Vamos, señala que la contaminación por vehículos, la falta de árboles y áreas verdes, el deficiente sistema de recojo de basura y el ruido son los problemas ambientales más graves en Lima y Callao. El estudio, que recogió la opinión de 1.290 personas en Lima y 400 en el primer puerto, revela niveles altos de insatisfacción respecto al cuidado del ambiente, entre otros problemas.

Tabla 4. Problemas ambientales de Lima y Callao

Sobre el medioambiente					
De los problemas con la gestión ambiental, ¿cuáles cree usted que son los tres problemas ambientales más graves?					
Área	La contaminación por vehículos	La falta de árboles y mantenimiento de las zonas verdes	El sistema de recojo de la basura	La falta de un sistema de reciclaje	El nivel de ruido
Lima	80,2%	37,6%	34,7%	23,9%	23,8%
Callao	74,8%	36%	23,5%	29%	33%

Fuente: Lima Cómo Vamos, 2018.

¹² Disponible en <https://www.actualidadambiental.pe/lanzan-campana-de-concientizacion-juntos-por-el-medio-ambiente/>.

¹³ Disponible en http://www.vovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/03/EncuestaLimaCómoVamos_2017.pdf.

También genera impactos en la salud (por el nivel de estrés que generan las horas perdidas en el tráfico) y la calidad de la educación de los niños (que afecta también la unidad familiar). Además del nivel de mortalidad por accidentes de tránsito debido a que las normas no se cumplen, la infraestructura vial es precaria y la corrupción se ha convertido en un mecanismo para burlar la ley. Del 2014 al 2018, los accidentes de tránsito han provocado la muerte de 3.299 personas solo en Lima y Callao.

Tabla 5. Número de accidentes de tránsito

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018
Provincia Constitucional del Callao	52	74	21	46	55
Lima	474	641	472	715	749

Nota 1: El sector no tiene incorporada la desagregación en Provincia de Lima y Región Lima.

Nota 2: La fuente de información para el período 2012-2017 es el Censo Nacional de Comisarías. Para el 2018 se está considerando la información remitida por el Ministerio del Interior.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018a.

Esta cifra seguirá incrementándose si es que en el corto plazo no se adoptan medidas para mejorar el transporte público, pues, según el informe técnico *Situación del mercado laboral de Lima Metropolitana N° 02-Febrero-2019*¹⁴, elaborado con los resultados de la Encuesta Permanente de Empleo (EPE) que realiza cada mes el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el ámbito de Lima y Callao, la PEA de Lima se incrementó en 1,7% (81.400 personas) en el trimestre conformado por noviembre y diciembre del 2018 y enero del 2019. Estas cifras superan en 1,2 puntos porcentuales a lo registrado en el mismo período del año anterior.

¹⁴ Ver *Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana*, del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-de-empleo-lima-metropolitana-febrero2019.pdf>.

Tabla 6. Población económicamente activa en Lima y Callao (en miles)

Población económicamente activa, según ámbito geográfico					
Departamento	2014	2015	2016	2017	2018
Provincia Constitucional del Callao	535,9	538,1	562,5	570,2	571,3
Lima	5.062,4	5.183	5.387,7	5.543,3	5.582,8
Provincia de Lima*	4.585,4	4.693,3	4.884,3	5.032,2	5.072,9
Región Lima**	476,9	489,7	503,4	511,1	509,9

*Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

** Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018b.

3.1 Marco legal existente y delimitación de competencias

Aunque parezca redundante, se debe recordar que no existe una norma, ley o política pública sobre movilidad urbana. Sin embargo, en materia de transporte urbano y tránsito existen varias normas en los distintos niveles de gobierno. Las más relevantes para efectos de la investigación son las que se muestran a continuación.

De la revisión del marco legal existente, se advierte que no se ha establecido el mandato y los mecanismos de articulación a utilizar con el fin de mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao. La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece que debe existir articulación entre municipios con zonas conurbadas, como es el caso de Lima y Callao, pero no define el nivel y alcance de dicha articulación. Cada norma establece de manera autónoma competencias y funciones, prioriza proyectos e inversiones sin una visión integral ni uniformización de las necesidades de los ciudadanos.

Tabla 7. Marco legal

Denominación	Norma y fecha de emisión	Finalidad/ funciones	Observaciones
Constitución Política del Perú	Vigente desde el 1 de enero de 1994 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016)	Establece la organización del Estado y las competencias generales.	El Artículo 195 establece la finalidad y competencias de los gobiernos locales. Entre ellas está desarrollar y regular actividades en materia de transporte colectivo, circulación y tránsito, etc.
Ley de Bases de la Descentralización	Ley N° 27783 (Congreso de la República 2002b)	Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, y regula la conformación de regiones y municipalidades.	El Artículo 26 (numeral 26.1, literal a) define que las competencias exclusivas del gobierno nacional son el diseño de políticas públicas nacionales y sectoriales; en el caso de las municipalidades, es competencia exclusiva planificar y promover el desarrollo urbano y en competencias compartidas el transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley N° 27867 (Congreso de la República, 2002a)	Menciona las competencias de los gobiernos regionales en materia de transporte y promoción de la vivienda.	Establece pautas generales de articulación con el nivel de gobiernos locales.
Ley Orgánica de Municipalidades	Ley N° 27972 (Congreso de la República, 2003)	Indica y delimita las competencias para los gobiernos locales y entre gobiernos locales provinciales y distritales, además del régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Establece el marco legal para articular en zonas conurbanas para la solución de los problemas referidos a la prestación de servicios públicos.	Establece las áreas de competencias de los gobiernos locales, además del sistema de competencias exclusivas, compartidas y delegadas entre gobiernos locales provinciales y distritales. No regula el supuesto de conurbaciones.
Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre	Ley N° 27181 (Congreso de la República, 1999)	Establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República. Establece la articulación entre municipios que tienen zonas conurbanas (Lima y Callao).	Son autoridades competentes según corresponda: <ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. • Las municipalidades provinciales. • Las municipalidades distritales. • La Policía Nacional del Perú. • Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Reglamento Nacional de Tránsito	Decreto Supremo N° 016-2009-MTC y modificatorias (MTC 2009a)	Precisa las competencias de los gobiernos provinciales, distritales, PNP, Indecopi, entre otros.	Se regula el uso de las vías públicas terrestres, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos y animales, y a las actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente.
Mesa Ejecutiva de Tránsito y Movilidad Urbana para el Desarrollo del País	Resolución Ministerial N° 453-2018-EF/10 del 31 de diciembre del 2018 (MEF, 2018)	Identifica los problemas y propone las acciones e intervenciones de manera coordinada, a fin de promover y mejorar la movilidad sostenible en el transporte urbano.	Inicialmente, enfocada en la problemática de tránsito de Lima y Callao. Conformada por el MEF, MTC, MVCS, Mininter y Minam, las municipalidades de Lima y Callao, diversas universidades (UNI, PUCP y UP), la Sociedad Nacional de Industrias, la fundación Transitemos, las organizaciones no gubernamentales Luz Ámbar y Lima Cómo Vamos, así como las asociaciones Cruzada Vial y Automotriz del Perú.
Reglamento Nacional de Administración del Transporte	Decreto Supremo N° 017-2009-MTC y modificatorias (MTC, 2009b)	Regula el servicio de transporte terrestre de personas y no comprende, dentro de su ámbito, el servicio de transporte ferroviario y el servicio de transporte especial de usuarios en vehículos menores motorizados o no motorizados, los que se rigen por sus leyes y reglamentos respectivos.	Define distintas categorías de transporte desde público al privado, turístico entre otros y un tema importante es que define el Régimen de Gestión Común del Transporte como el acuerdo o conjunto de acuerdos celebrados entre municipalidades provinciales contiguas, con el objeto de gestionar o administrar conjuntamente el servicio de transporte urbano de personas que se presta en el área urbana continua determinada.
Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible	Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA (MVCS, 2016)	Indica que las municipalidades distritales desarrollen sus respectivos planes de movilidad urbana sostenible, como documentos de gestión orientados a promover un desarrollo urbano articulado con el tema de movilidad. Define también movilidad urbana.	A la fecha, solo dos municipios en Lima y el Callao han aprobado planes de movilidad urbana, estando solo vigente el del distrito de Miraflores.
Reglamento Nacional del Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros en vías férreas que formen parte del sistema ferroviario nacional	Decreto Supremo N° 039-2010-MTC (MTC 2010)	Establece los lineamientos generales a los que se sujeta la actividad ferroviaria dentro del ámbito del Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros en Vía Férreas.	Clasifica también las formas de transporte.
Ley de Creación de la Autoridad de transporte urbano para Lima y Callao	Ley N° 30900 (Congreso de la República, 2018)	Busca garantizar el funcionamiento de un sistema integrado de transporte en Lima y Callao.	Crea la ATU. Define el marco de competencias e intervención, pero deja de lado la facultad sancionadora.
Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura	Decreto Supremo N° 034-2008-MTC (MTC, 2008)	Define las pautas para las normas técnicas de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y vías urbanas	Es importante la clasificación y estandarización de vías, señalización y semaforización desde el enfoque técnico.
Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad	Decreto Supremo N° 238-2019-EF (MEF, 2019)	Establece una agenda de proyectos de inversión al Estado en ejes temáticos estratégicos: uno de ellos es el transporte, orientado a generar conectividad de la ciudad de Lima al interior del país como un factor de competitividad	Identifica y prioriza proyectos en materia de transporte.
Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible	Decreto Supremo N° 027-2019-MTC (MTC, 2019b)	Promueve el enfoque de movilidad urbana sostenible y de género, bajo estándares de calidad, eficiencia, confiabilidad, accesibilidad, sostenibilidad financiera, equidad vertical y horizontal, promoción del uso de energías limpias incluyendo las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático y trato prioritario a las personas en situación de vulnerabilidad y de grupos de especial protección ¹⁵ .	No se aplica en Lima y Callao, ya que corresponde como ámbito de intervención a la ATU. Es interesante porque sienta los principios de un transporte urbano sostenible bajo en enfoque de movilidad urbana.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Congreso de la República, 2020.

¹⁵ Se crea Promovilidad, cuya finalidad es reducir tiempos de viaje, incrementar la seguridad vial y mejorar la salud y el acceso de la población a las áreas de empleo y servicios, especialmente de las personas usuarias de menores ingresos, así como reducir las emisiones de gases efecto invernadero y contaminantes de aire locales, contribuyendo a elevar la calidad de vida de los habitantes y la competitividad de las ciudades a través de modos de transporte motorizados y no motorizados.

3.2 Articulación interinstitucional y la gobernanza del transporte en Lima y Callao

En los últimos años se han asignado competencias para los distintos niveles de gobierno y distintos actores involucrados en materia de transporte, pero sin la visión de generar una mejora en la movilidad urbana. En ese contexto se establecieron algunos espacios de articulación que, si bien eran generales, podrían haber iniciado la implementación de mecanismos de articulación para mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao.

En algunos casos se menciona la articulación como eje central; sin embargo, no se precisan las instancias ni los mecanismos de coordinación que permitan abordar de manera consensuada el problema de transporte ni tránsito. De tal manera, no se considera la mejora de la movilidad urbana.

El gran ausente es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que, desde la política de ordenamiento territorial, es el llamado a definir los criterios de hacia *dónde* y *cómo* deben crecer las ciudades; dentro de esto, definir la política pública para mejorar la movilidad urbana de las ciudades (componente clave del ordenamiento territorial).

Enfocando la investigación a Lima y Callao en los últimos 10 años, ambas provincias han normado, regulado, autorizado, gestionado y fiscalizado en el ámbito de su jurisdicción, pero sin articulación. No obstante, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley N° 27181) en sus numerales 17.2 y 17.3 establece un régimen de gestión común que textualmente señala: «[...] Cuando dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas conforman un área urbana continua que requiere una gestión conjunta del transporte y tránsito terrestre, las municipalidades correspondientes deben establecer un régimen de gestión común. De no establecerse dicho régimen, cualquiera de las municipalidades puede solicitar una solución arbitral. Si ninguna de las municipalidades solicita el arbitraje o alguna de ellas se niega a someterse a este procedimiento, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establecer el régimen de gestión común. [...] La inexistencia del régimen común a que se refiere el párrafo precedente no faculta a la municipalidad a otorgar permisos, autorizaciones o concesiones en ámbitos territoriales fuera de su jurisdicción [...]» (Congreso de la República, 1999).

De la norma acotada se advierte que existía la obligación de establecer una gestión común para Lima y Callao; sin embargo, los gobiernos provinciales no manifestaron intención política de hacerlo y tampoco el MTC propició un régimen de gestión común para tomar acciones y dar las pautas de articulación para su adecuada implementación.

Al haberse instalado una mesa de trabajo entre Lima y Callao, en el marco de la norma acotada, para definir aspectos sustanciales para el servicio de transporte público, resulta contradictorio que al 2018 estuvieran registradas 26.805 unidades de transporte público, de las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima tenía 16.751 unidades en 372 rutas y la Municipalidad Provincial de Callao 10.054 vehículos en 144 rutas. El Callao, aunque representa el 5% del área que corresponde a ambas jurisdicciones y tiene solo el 10% de población, ha autorizado el 37,5% del total de la flota circulante en la metrópoli, según la fundación Transitemos (2018). Esto evidencia la falta de voluntad política de ambas gestiones municipales para solucionar los problemas de la ciudad de manera articulada.

Otra evidencia de la falta de intención se observa al revisar los planes de desarrollo concertados de Lima y Callao, donde de una gestión a otra se cambian sustancialmente los objetivos. Por ejemplo, mientras el gobierno de Susana Villarán tuvo como eje central la gestión articulada de la seguridad ciudadana (2012-2025), la gestión de Luis Castañeda estuvo orientada a mejorar la competitividad, por lo que la consolidación de un sistema de transporte público es un eje fundamental para alcanzar este objetivo (2016-2021). Respecto al Callao, la visión es totalmente distinta y está orientada a reducir la pobreza, cuidar el medio ambiente y ordenar el territorio (2011-2021). Los planes no coinciden en el horizonte de tiempo planteado, al ser Lima y Callao una sola metrópoli existe el marco legal para articular con el objetivo de hacer frente a los problemas comunes y abordar la prestación de servicios.

Tabla 8. Planes de desarrollo concertado de Lima y Callao

LIMA		CALLAO
Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana 2016-2021 Ordenanza N° 1972-MML (Gestión Castañeda)	Plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012-2025 Ordenanza N° 1659-MML (Gestión Villarán)	Acuerdo de consejo regional N° 062 (28.12.2010) Plan de desarrollo concertado de la región Callao 2011-2021 (Gestión: Sotomayor)
Los objetivos estratégicos están relacionados a mejorar la competitividad en producción, turismo, y servicios; consolidar la articulación de los sistemas de transporte público; reducir la contaminación ambiental y mejorar el acceso a los servicios públicos esenciales.	Los objetivos estratégicos se relacionan con el fortalecimiento de la gestión en seguridad ciudadana articulando con el plan nacional de seguridad ciudadana y convivencia social. Busca promover una cultura de respeto a la ley y las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia.	Los objetivos estratégicos están relacionados a reducir la pobreza y exclusión, garantizar un ambiente saludable, reducir la contaminación y conservar la biodiversidad y ordenar el territorio.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Una falta de voluntad política se comprueba durante la reunión sostenida en octubre del 2015 entre el alcalde de Lima (Luis Castañeda Lossio) y el ministro de Economía de ese entonces (Alonso Segura) a fin de abordar el tema del transporte público en la ciudad, en especial los contratos de concesión de los corredores complementarios. Después de sostener el diálogo, el ministro de Economía señaló que «existe la voluntad política de encontrar mecanismos de solución para que continúe la reforma del transporte y encauzarla dentro de la normatividad legal»; sin embargo, no participó en la reunión el alcalde provincial del Callao, dejando totalmente de lado la búsqueda conjunta e integrada de soluciones en materia de movilidad urbana, incluso cuando la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Transporte Terrestre y Tránsito así lo establecen (*Correo*, 2015)¹⁶.

Bajo el escenario expuesto, cabe resaltar el rol de la ATU, que tiene jurisdicción en «[...] La integridad del territorio de Lima y Callao y en aquellas áreas que se vayan incorporando como consecuencia de su crecimiento urbano y con competencia para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del sistema integrado de transporte de Lima y Callao para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo

¹⁶ Disponible en <https://diariocorreo.pe/peru/reforma-de-transporte-existe-voluntad-politica-de-ambos-sectores-sostiene-ministro-de-economia-629281/?ref=dcr>.

de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentables¹⁷».

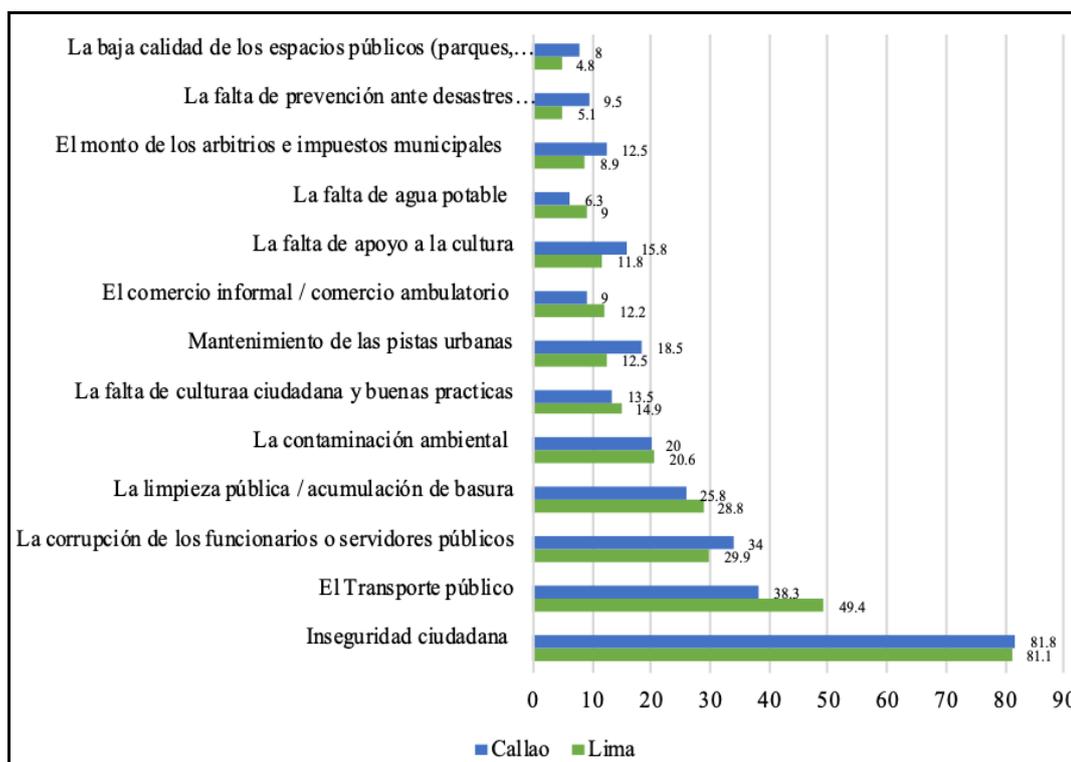
Cabe reflexionar sobre el marco competencial de la ATU, que inicialmente su ámbito de jurisdicción comprendía Lima y Callao, pero se deja abierta la posibilidad de extender esta jurisdicción a las provincias limítrofes hacia el sur como Cañete, que presenta un crecimiento urbano significativo y que, por su cercanía, termina siendo parte de la metrópoli o impactan en esta, tal como el arquitecto Augusto Mendoza (presidente ejecutivo del IMP) comentó en la entrevista realizada para la presente investigación.

A partir de este ámbito de jurisdicción territorial, la ATU es competente para definir el tipo de transporte masivo de pasajeros que tendrá la ciudad, los estándares de calidad que van a permitir medir la eficiencia del servicio en función al usuario y también del operador (de ser el caso), así como el tipo de energía y tecnología a usar y, no menos importante, la estructuración financiera del servicio. La tarea de esta institución es titánica y genera mucha expectativa en la ciudadanía, más aún cuando el problema del transporte público, de acuerdo con la encuesta de percepción de calidad de vida de Lima y Callao 2018 del observatorio Lima Cómo Vamos, es el segundo en importancia para los ciudadanos.

Además, debe incorporar en su trabajo inmediato la política de transporte urbano aprobada en marzo del 2019 (MTC 2019a), que identifica el problema público del transporte urbano en el país y analiza los tiempos de traslado, infraestructura, gobernanza, medioambiente, seguridad, entre otros. Asimismo, traza la ruta de las líneas a trabajar en materia de transporte urbano masivo en el país y prioritariamente en Lima y Callao con la ATU.

¹⁷ Artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-2019-MTC (MTC, 2019c).

Gráfico 6. Principales problemas de Lima y Callao



Fuente: Lima Cómo Vamos, 2018.

Capítulo IV. Estado del arte

1. Modelos de organización y articulación: experiencias internacionales

La movilidad urbana es la clave para el desarrollo de las ciudades, que contribuye de manera significativa en la inclusión social y lucha contra la pobreza. Durante los últimos 10 años, existe una agenda social en Latinoamérica. El desarrollo urbano es parte de ella e incluye los sistemas de transporte público como un elemento central del desarrollo urbano y de lucha contra la pobreza. La movilidad urbana es trascendental en la productividad económica de las ciudades y en la calidad de vida de los ciudadanos. La gestión del desarrollo urbano implica la participación de diversos niveles de gobierno y distintas organizaciones públicas y privadas (Acuña, 2017).

La década del 2000 fue un período en el que varias metrópolis latinoamericanas atravesaron procesos de reorganización vinculados a la regulación e infraestructura del transporte público, bajo una mirada de sistema integrado. Tales experiencias sirvieron de referentes para la reforma del transporte público en Lima, entre ellas tenemos el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá y el Transantiago de Chile.

1.1 Bogotá (Colombia)

Tabla 9. Bogotá: población y extensión territorial actual

Población	Extensión territorial
7.150.000 habitantes, según los resultados preliminares del censo del 2018	163.635 ha de territorio, de las cuales 37.972 ha son de suelo urbano (23,2%), 122.687 ha son de suelo rural (75%) y 2.974 ha corresponden a suelo de expansión (1,8%)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Medina, 2019.

De 1960 a 1990 el transporte público masivo estuvo en manos del sector privado, con un servicio deficiente, costoso e inseguro. El crecimiento urbano y el incremento de la población y el parque automotor, sin modificaciones de la infraestructura vial, agudizaron la crisis a mediados de la década de 1980 y, más aún, a finales de la década de 1990.

A pesar de la crisis económica y la violencia que ha sufrido Colombia, Bogotá experimentó cambios significativos. Los primeros pasos se dieron en las administraciones de los alcaldes

Andrés Pastrana (1988-1990) y Jaime Castro (1992-1994), cuando se identificaron los problemas (Alcaldía de Bogotá, 2019). Posteriormente, hubo dos fases trascendentales. La primera fase corresponde a la gestión del alcalde Antanas Mockus (1995-1997), en la cual se promovió la ciudadanía y se reflexionó respecto al cambio de actitud de los ciudadanos en su entorno urbano. La segunda fase se dio en la gestión del alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000), en cuyo gobierno se hicieron grandes inversiones en proyectos de infraestructura y se rediseñó el esquema tradicional de la ciudad (Velásquez, 2015).

- **Cultura ciudadana.** La administración de Mockus inició un proceso de formación de ciudad, partiendo de «[...] La cultura de ciudadanía, el espacio público, el medio ambiente, el progreso social, la productividad urbana y la legitimidad institucional» (Velásquez, 2015). Se pretendía visibilizar una nueva cultura urbana basada en el respeto mutuo entre los ciudadanos y el respeto de los espacios públicos.

Hay dos estudios importantes sobre el transporte en Bogotá; uno de la JICA y el otro del Consorcio Ingetec S. A., Bechtel y Systra, ambos concluidos en 1997. JICA puso énfasis en el transporte privado, con planes multinivel y carreteras elevadas. Los estudios de JICA «[...] Determinaron que el metro no era la opción más conveniente a corto plazo, pues a 15 o 20 años se necesitaría una línea cuyo costo era diez veces mayor a la alternativa de buses articulados, Entonces, para solucionar el problema del transporte público, se decidió crear el Sistema Transmilenio, sustentado en cuatro pilares:

- Respeto por la vida: representado en un servicio cómodo, seguro y moderno.
- Respeto al tiempo de la gente: con un sistema de transporte que cumpla estándares mínimos de calidad en cuanto a itinerarios y tiempo de desplazamiento.
- Respeto a la diversidad ciudadana: pues se convertiría en un sistema de transporte en el que converjan las diferentes clases sociales sin preferencias de ninguna clase y, por el contrario, trato igualitario.
- Calidad internacional: cumpliendo los requisitos mínimos señalados por la ingeniería del transporte para la prestación de un servicio cómodo, seguro y efectivo» (Alcaldía de Bogotá 2019).

El Consorcio Ingetec S. A., Bechtel y Systra propuso un sistema integrado de bus y metro; sin embargo, las rutas propuestas no se alineaban a las principales vías del tráfico.

- **Inversión en infraestructura:** la gestión de Peñalosa, bajo el lema «[...] “Por la Bogotá que queremos” priorizó la *de-marginación* (inclusión de los trabajadores de bajos ingresos e informales y residentes), integración social, la movilidad, el urbanismo, los servicios, la seguridad y la eficiencia institucional» (Velásquez, 2015). Gran parte de la inversión pública se focalizó en proyectos de integración del sistema de transporte, así como la construcción y mantenimiento de carreteras. El espacio público y el transporte tuvieron un papel trascendental para levantar una ciudad que permita el disfrute de los espacios públicos, contar con un sistema de transporte público de calidad y mejores ciclovías. Por tanto, fue necesario regular dicho ámbito y realizar la supervisión del cumplimiento de las normas y disposiciones de planificación de la ciudad. Se reguló la conducta de los usuarios de dichos espacios. Uno de los objetivos de Peñalosa fue implementar un sistema eficiente de tránsito de autobuses, el TransMilenio, que permita dejar atrás el caótico servicio de buses que existía en Bogotá.

El objetivo fue generar un cambio estructural en la mentalidad y en la práctica de la movilidad que mejore el nivel de vida y haga la ciudad más eficiente y competitiva. Para ello, se dio prioridad al transporte colectivo, y se exploraron modos alternativos de movilidad, considerando también la racionalización del uso del automóvil y equilibrando la distribución del espacio público para todos los medios de transporte, dando preferencia al 85% de ciudadanos ignorados.

Luego de establecerse el plan, se desarrollaron acciones que apuntaban a atender el transporte individual y el colectivo, acompañado de un ordenamiento territorial. Impusieron el sistema «Pico y placa», que racionalizaba el uso del automóvil, y el «Día sin mi carro en Bogotá», que empezó el 29 de febrero del 2000. Esto les permitió obtener una fotografía de una ciudad sin la presencia automóbiles.

Recuperaron y crearon un espacio adecuado para los ciclistas urbanos, consolidaron un proyecto de transporte masivo a través del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), cuyo esquema operativo se basa en la organización, planeación, recaudo y control centralizado y una operación dada en concesión a operadores privados.

También se pensó en un metro para «resolver» problemas de circulación, con el fin de pasar de una infraestructura articulada hacia el ordenamiento urbano. La oportunidad se dio en la articulación del metro con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por primera vez se propuso un modelo de ordenamiento articulado a una propuesta de transporte masivo para inducir y modelar «la ciudad deseada»¹⁸.

- **Planificación territorial:** el elemento esencial para la transformación de Bogotá fue el Plan de Ordenamiento Territorial. Los planes de gobierno de los alcaldes permitieron concretar las propuestas en temas de planificación urbana y diseñar un modelo de ciudad en el que el espacio público constituye un elemento sustancial de la estructura de la ciudad a nivel ecológico-ambiental, de infraestructura y del sistema vial.
- **La cultura tributaria:** según Velásquez (2015), la cultura tributaria fue interiorizada en los bogotanos, con lo cual se «[...] Disminuyó los índices de evasión de impuestos y ha permitido captar importantes recursos para la inversión tanto en infraestructura como en proyectos sociales».
- **El éxito del TransMilenio:** Velásquez (2015), citando a Ricardo Montezuma, señala que el éxito del TransMilenio «[...] Se debe al desarrollo de cinco escenarios de intervención dentro del proceso de fomento a la integración modal:
 - La gestión integrada de la infraestructura y los servicios del sistema.
 - Las acciones focalizadas de comunicación, educación y participación ciudadana.
 - La gestión social integral que busca incrementar de manera sostenida los usuarios de los «cicloparqueaderos».
 - La gestión administrativa, en que se interviene sobre la estructura administrativa y financiera del sistema TransMilenio.
 - La gestión contextual que busca acciones de colaboración con agentes públicos y privados, permitiendo lidiar con aspectos urbanísticos, medioambientales y de seguridad».
- **El antes y después del Transmilenio:** Bogotá se sustentó en el Plan Maestro de Espacio Público que, basado en los diversos tipos de espacios públicos, alamedas, plazas y parques,

¹⁸ Ver *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*, de Montezuma. En <https://vdocuments.site/presente-y-futuro-de-la-movilidad-urbana-en-bogota-retos-y-realidades.html>

realizó diversos cambios físicos, los cuales no alteraron su morfología dado que las nuevas troncales o corredores se hicieron sobre ejes o vías de circulación ya existentes y consolidadas en el tejido urbano. Se llevaron a cabo pocas transformaciones morfológicas (ciclovías) y las ampliaciones que se hicieron, aun siendo pocas, tuvieron un gran impacto frente a factores como el cultural o el social. No obstante, fue necesaria la demolición y construcción de casi el 100% de las antiguas vías y, aunque su trazado fue conservado, se cambió por completo su tipología, formas de uso y todo lo que generaba a su alrededor (Velásquez, 2015).

Antes del TransMilenio, Bogotá era una ciudad hostil con 4.000 vehículos de transporte público y más autos privados, no existían paraderos ni puntos de cruces determinados, había contaminación, inseguridad y falta de iluminación. Se construyeron paraderos, carriles exclusivos para los buses del TransMilenio, áreas verdes, puentes peatonales y calles iluminadas, integración modal entre el sistema de transporte público y bicicletas, ciclovías en función de los corredores segregados de buses, con estacionamientos gratuitos, a los que se accedía con el pasaje del bus. Llegaron a circular 470 buses de TransMilenio con las especificaciones internacionales de seguridad, niveles de contaminación y eficiencia. El TransMilenio trajo consigo diversos beneficios: la reducción de la contaminación, mayor seguridad, la accidentalidad se vio disminuida; además, se redujeron los tiempos de viaje, lo cual, en conjunto, mejoró la calidad de vida de la población (Velásquez, 2015). El Banco de Buenas Prácticas para un Futuro más Sostenible de las Naciones Unidas, patrocinado por Dubái, expone varias de las iniciativas promovidas y gestionadas por Bogotá que han sido replicadas en otras ciudades (Ciudades para un Futuro más Sostenible, 2002).

- **El Metro de Bogotá**

Como mencionamos, durante el gobierno de Antanas Mockus se formuló el Plan Maestro de Transporte Urbano a 25 años, con el apoyo de JICA. Dicho plan trazó una red de transporte cuyo eje sería una línea de metro de 40 km con cuatro corredores de alimentación. La propuesta resultó muy costosa para la ciudad. Luego, bajo la presidencia de Ernesto Samper, Ingetec-Bechtel-Systra propuso un sistema compuesto por rutas troncales (48,4 km) y tres líneas de metro (29,3 km), pero la crisis fiscal y las restricciones de crédito internacional impidieron impulsar el proyecto. Enrique Peñalosa llegó a la alcaldía con una propuesta que incluía el Metro, complementado con un sistema de troncales para buses de gran tamaño, dio inicio a la adquisición de predios para el Metro, en tanto ponía en marcha el TransMilenio con corredores exclusivos y estaciones con prepago. En el 2006 adoptó el Plan Maestro de Movilidad (Decreto

319/06), a partir del cual, la Secretaría Distrital de Movilidad adelantó el diseño del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), una red articulada de modos de transporte: metro, buses articulados, buses, trenes de cercanías, taxis, bicicletas y los viajes a pie. En el 2010 el estudio de ingeniería conceptual elaborado por Sener-Transportes Metropolitanos de Barcelona, Ingeniería y Sistemas y Advance Logistic Group proyectó para Bogotá una red de 100 km y 112 estaciones, y durante la administración de Gustavo Petro (2013-2015) se adelantó un estudio de ingeniería básica avanzada para un metro bajo tierra, cuyo costo se estimó en US\$ 13,9 billones. A finales del 2015, Enrique Peñalosa propuso nuevamente la realización de un metro en viaducto para lograr mayores beneficios con el presupuesto disponible y reducir riesgos asociados a las construcciones bajo tierra en Bogotá. En el 2016 el gobierno nacional y distrital crearon la Gerencia del Proyecto y encargaron a la consultora internacional Systra realizar la comparación de alternativas a fin de identificar y optimizar sus inversiones considerando el presupuesto disponible, realidad cambiaria, costos y riesgos asociados a la construcción en tipología elevada y bajo tierra y la necesidad de un sistema integrado con troncales que alimenten el metro y maximicen el ahorro de tiempo para los usuarios¹⁹.

A la fecha de esta investigación seis consorcios pugnan por adjudicarse la concesión de construcción y operación del metro por 20 años. En tanto, la adjudicación se programó para setiembre del 2019.

Bogotá adoptó en su política de movilidad urbana el enfoque de ciudades 8/80, es decir, una ciudad que sea accesible para generaciones de niños desde los 8 años hasta adultos de 80. Es por eso que ha impulsado la intermodalidad en los distintos medios de transporte, lo que ha dado un gran impulso a la movilidad no motorizada conectada con el transporte público masivo.

Cabe resaltar que, a diferencia de Lima y Callao, que cuenta con un alcalde metropolitano y un alcalde provincial, respectivamente, Bogotá tiene únicamente un alcalde mayor responsable de la ciudad. Esto representaría un elemento determinante para el éxito de la política de movilidad en dicha ciudad.

¹⁹ Disponible en https://cdn.knightlab.com/libs/timeline3/latest/embed/index.html?source=1MaBXwmLAsmRCpmEhZhWhLnlPQLSQJAKEGzV1hv3UV9w&font=Default&lang=en&initial_zoom=2&height=650.

1.2. Santiago de Chile (Chile)

Tabla 10. Santiago de Chile: población y extensión territorial actual

Población	Extensión territorial
6.123 491 habitantes, según censo de 2017	837,89 km ²

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *La Guía*, 2019.

Chile es uno de los países que ha experimentado un crecimiento económico considerable en las últimas décadas, producto de sus políticas de liberalización e integración económica. Esto, a su vez, generó un rápido crecimiento demográfico en las ciudades principales y Santiago de Chile es el eje de desarrollo económico. Este contexto dio origen al flujo migratorio y a la expansión territorial, generando diversos problemas urbanos vinculados a movilidad y accesibilidad en los espacios públicos. Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se trabajó en diversos planes de modernización del transporte público. Velásquez (2015) sostiene que «[...] El más relevante fue para Santiago de Chile, pero diversos desacuerdos dentro de ese gobierno y el siguiente (Michelle Bachelet, 2006-2010) generaron un deficiente plan que en lugar de mejorar el transporte público lo hizo más caótico. Frente a esto, la reorganización e integración del transporte público ha sido una de las políticas públicas que el gobierno chileno implementó con Transantiago (TS)».

El Área Metropolitana de Santiago está compuesta por 34 comunas de un total de 52 que componen la Región Metropolitana de Santiago. El Área Metropolitana de Santiago corresponde a la capital administrativa, económica y política del país. Posee 6,6 millones de habitantes, lo que corresponde al 35,1% de la población total del país (INE, 2012).

• El transporte público en Santiago de Chile

En febrero del 2007 se inició un cambio radical en el sistema de transporte santiaguino. Se reemplazaron todos los buses de transporte colectivo que hasta entonces existían por un sistema de BRT, Transantiago, el cual funcionaría de manera integrada al metro. El Transantiago comprendía la ampliación de las líneas del metro, el rediseño de la red de bus, la integración de la tarifa a través de la incorporación de la tarjeta de pago, una nueva flota de buses, un sistema moderno de gestión de los operadores de buses, nuevas condiciones laborales de los empleados, nueva infraestructura con vías segregadas, paraderos definidos, estaciones intermodales, entre

otros. El Transantiago fue presentado como la solución al problema de los buses y como un medio para convertir a Santiago de Chile en una ciudad de clase mundial, moderna y competitiva. La meta que se proponía el Transantiago fue incrementar la participación del transporte colectivo en el sistema de una ciudad más segura, oportuna, informada, rápida que se sustentaría financiera, social y ambientalmente, contribuyendo además a generar un arraigo e identidad territorial y convirtiéndose en un aporte a la descontaminación de la ciudad.

Velásquez (2015) sostiene que el Plan Transantiago implicaba tres grandes cambios: nuevos recorridos, equilibrio financiero del sistema y modernización de la flota.

- **Nuevos recorridos**

Navas (2008) sostiene que Transantiago inició sus operaciones formalmente en febrero del 2007 con una flota de 5.000 vehículos aproximadamente (casi 4.000 menos que los del sistema anterior). Se diseñaron nuevos recorridos y se redujo la duplicidad de rutas en las zonas más concurridas de Santiago. El nuevo sistema fue estructurado en base a servicios troncales y recorridos alimentadores, con viajes cortos en áreas específicas, que trasladaban a los pasajeros desde y hacia las troncales. Una de las consecuencias de la incorporación de troncales y alimentadores fue el incremento de los transbordos de buses y buses con metro (Navas 2008).

- **Equilibrio financiero del sistema**

Se simplificó el sistema de pago a través de una tarifa plana. Sin embargo, se identificaron deficiencias en el sistema de buses, respecto a las frecuencias y rutas, lo que llevó a los usuarios preferir el servicio del metro como único medio de transporte. Aunque Transantiago se inició con mucha expectativa, la falta de infraestructura y equipamiento, la escasa información brindada a la población, la alta congestión en el metro, el incremento de los trasbordos para completar un viaje, la ausencia de intercambiadores modales y esquemas de operación integrados, la poca seguridad y el aumento de tiempos de espera en el metro originaron el deterioro de las condiciones de movilidad y la preferencia por el uso de autos privados. Ante esto, el gobierno adoptó acciones para mejorar la prestación sostenible del servicio, tales como la remoción de parte de su Gabinete y la transferencia de recursos no previstos inicialmente.

- **Modernización de la flota**

Se realizó la conversión de los operadores tradicionales en empresas formales y modernas, con acceso al mercado financiero, con capacidades de gestión, con un capital mínimo y una estructura organizacional determinada. «En total, considerando los subsidios, la implementación de este sistema le ha costado al Fisco US\$ 15.000 millones en 10 años, convirtiéndola en la

reforma urbana más cara de Chile» (De Gregorio et al., 2017). Unibazo (2010) reconoce las siguientes causas para el fracaso del Transantiago: malla rígida y definida basada en modelos de optimización de desplazamiento de buses (que reemplazó el sistema anterior), la mala elección de ejes troncales y recorridos inadecuados con amplias áreas de la periferia de la ciudad sin uso y los contratos de licitación con altísimos ingresos para los operadores que desincentivaban la circulación efectiva de buses y la adecuación de sus recorridos.

- **Problemas identificados**

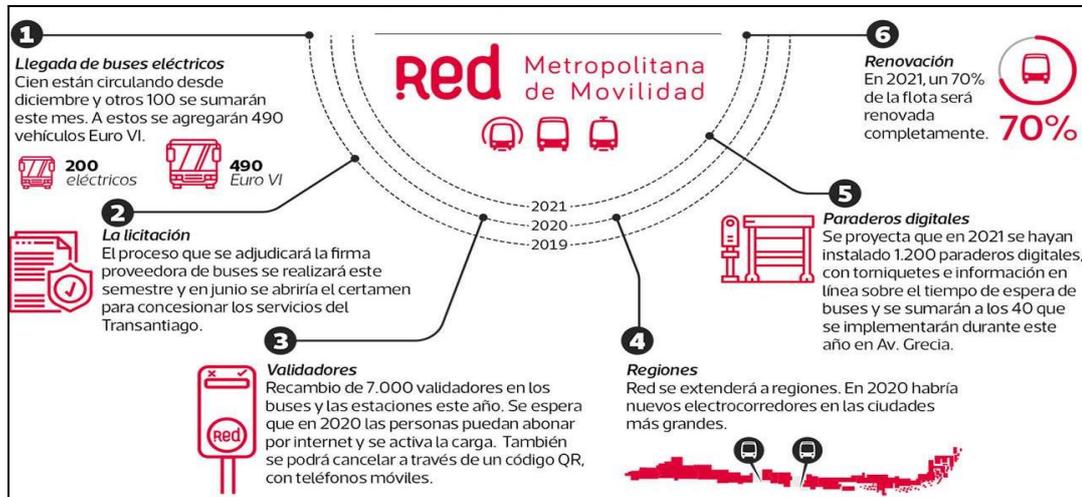
Los problemas identificados en la implementación de Transantiago son tres:

- La comprensión errónea sobre la forma en que los usuarios experimentan la movilidad dentro de la ciudad.
- El fracaso al no reconocer la complejidad de las relaciones sociales subyacentes a la movilidad.
- La planificación de arriba hacia abajo, sin haber hecho una consulta pública o incorporar a los ciudadanos. Estos problemas están presentes en la esencia de la concepción del sistema de transporte y sus consecuencias son las prácticas fragmentadas de gestión urbana, las herramientas inadecuadas de planificación y el aumento del acceso desigual a la ciudad que, en conjunto, han generado graves impactos sociales y medioambientales.

Otro problema del sistema de transporte fue la evasión. En sus inicios se detectaron fallas en el sistema de cobro, por ello se estableció la gratuidad del servicio por un período muy corto. Pese a haberse solucionado el problema, los usuarios no pagaban el servicio. En el sistema anterior, los choferes cobraban el pasaje; en el nuevo sistema, el chofer solo se preocupa de manejar y no de que el usuario pague el pasaje.

- **Red Metropolitana de Movilidad (RED):** en marzo del 2019 el presidente Sebastián Piñera y su ministra de Transportes lanzaron la Red Metropolitana de Movilidad (RED). Se espera que en menos de 3 años logre reemplazar en su totalidad al Transantiago. Los cambios que se buscan incorporar con la red se pueden ver en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Pasos para renovar el sistema de movilidad



Fuente: Fernández et al., 2019.

Un elemento importante para mejorar el sistema es el instrumento normativo. Por ejemplo, en el ámbito de licitaciones públicas resolvió acortar la duración de los contratos con los operadores que pasarán de 10 a 5 años prorrogables por un mismo período previa evaluación, lo que permitirá cambiarlos más rápido en caso de no cumplir con los estándares que requiera el sistema (Libertad y Desarrollo, 2019). La política de transporte urbano para Santiago contaba con objetivos específicos, que se dividieron en once programas que estarían completos hacia el 2010.

El Transantiago y la RED eran parte de la Política de Transporte Público Urbano (PTPU) de Santiago de Chile, y el Transantiago es una de las reformas de transporte público más ambiciosas de Latinoamérica. Aunque nadie podía predecir la magnitud de los problemas ni la crisis que generaría, la estructura básica de esta reforma es la mejor opción para ofrecerle a la ciudad un sistema de transporte moderno, seguro y eficiente. Esto se busca alcanzar a través de la RED, que ingresa con buses eléctricos, aire acondicionado, paraderos digitales, mejores sistemas de pago y menor tiempo de traslado, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los chilenos.

Santiago de Chile es un caso a tener en cuenta como lección aprendida. Los problemas en su definición, concepción y ejecución han generado muchos conflictos sociales. Respecto al enfoque, podríamos decir que está orientado al de Ciudades 8/80, aunque todavía está pendiente la articulación de varias áreas estratégicas para alcanzar el impacto que tuvo en Bogotá.

1.3 Barcelona (España)

Tabla 11. Barcelona: población y extensión territorial actual

Población	Extensión territorial
5.609.350 habitantes al 2018	172 km ² de extensión, dividida en 10 distritos y 73 barrios.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Martín, 2019.

El 2 de setiembre del 2008 el gobierno de la Generalitat aprobó el Plan Director de Movilidad de la Región Metropolitana de Barcelona, que abarca la movilidad del conjunto del área considerando todos los modos de transporte (de pasajeros y mercancías) y fomenta los modos no motorizados y el transporte público a fin de garantizar la accesibilidad, conseguir desplazamientos sostenibles y seguros, así como mejorar la eficiencia del sistema con una visión al 2012 (Generalitat de Catalunya, 2008). El resultado fue exitoso, debido a que toda la gestión de la movilidad se hizo en función a un plan de movilidad urbana, que constituyó el instrumento de planificación donde se definen las líneas de actuación que deben gobernar la movilidad en los años subsiguientes, teniendo como horizonte estratégico continuar avanzando hacia un modelo más sostenible, eficiente, seguro, saludable y equitativo.

El Plan de Movilidad Urbana de Barcelona 2013-2018 (PMU) plantea un conjunto de medidas encaminadas a dar más protagonismo a los peatones y a los ciclistas, a fomentar el uso del transporte público colectivo, y a reducir el uso del vehículo privado a fin de mejorar la calidad de la ciudad, la seguridad vial, y la eficiencia del conjunto del sistema de movilidad. El objetivo es continuar actuando sobre el espacio público y la movilidad para favorecer la convivencia entre las personas, la cohesión social, el bienestar y la salud pública. Por este motivo, el plan se fundamenta sobre cuatro ejes estratégicos: movilidad sostenible, movilidad equitativa, movilidad eficiente y movilidad segura (Ajuntament de Barcelona, s. f.).

Según el Ajuntament de Barcelona, el PMU (2019-2024) propone un cambio de modelo del PMU (2013-2018), entre ellos está el incremento de la movilidad a pie. De esta manera, se busca generar espacios seguros y confortables para los peatones y de modo sostenible (en bicicleta y transporte público). Asimismo, se quiere reducir el uso del transporte privado a motor (autos y motocicletas) debido a la contaminación ambiental, los problemas de salud, la alta accidentalidad y la ocupación del espacio público.

En diciembre del 2018 Barcelona fue elegida por la Unión Europea como sede de la KIC Urban Mobility, entidad que liderará la innovación en movilidad urbana en Europa durante los próximos años. En dicha ciudad se instalará la Comunidad de Innovación y Conocimiento en Movilidad Urbana, la cual se dedicará a la investigación y aplicación de soluciones que mejoren el uso colectivo de los espacios urbanos velando por una movilidad multimodal, accesible, confortable, segura, eficiente y sostenible desde una perspectiva innovadora de nuevas modalidades de transporte urbano. Entre los objetivos que plantea la KIC Barcelona con miras al 2026 están el resaltar el valor de los espacios urbanos para la calidad de vida a través de la reformulación de la movilidad, promover la innovación a través de la educación y la formación, integrar servicios y productos centrados en el usuario, fomentar la competitividad en el sector económico europeo de movilidad generando e impulsando oportunidades de mercado y estimular mercados y cambios de comportamiento a través de la regulación y del compromiso (*Barcelona al día*, 2018).

En la línea de lo señalado, se advierte la importancia que cobra la Ley de Movilidad de Catalunya, que reúne los principios esenciales del enfoque de movilidad urbana de la Unión Europea.

La Ley²⁰ tiene como principios inspiradores:

- El derecho de los ciudadanos a la accesibilidad en condiciones de movilidad adecuadas, seguras y con el mínimo impacto ambiental posible.
- La organización de un sistema de distribución de mercancías sostenible.
- La prioridad de los medios de transporte de menor costo social y ambiental, tanto de personas como de mercancías.
- El fomento del transporte público y colectivo y de otros sistemas de transporte de bajo o nulo impacto, como los desplazamientos en bicicleta o a pie.
- El involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas.
- La distribución adecuada de los costos de implantación y gestión del transporte.
- La adecuación a las políticas comunitarias sobre esta materia.
- El impulso de una movilidad sostenible.
- El fomento del desarrollo urbano sostenible y el uso racional del territorio.

²⁰ Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-19-2003.html.

- El cumplimiento de los tratados internacionales vigentes relativos a la preservación del clima en lo que concierne a la movilidad.

El Plan de Movilidad Urbana de Barcelona 2013-2018 da pautas en materia de movilidad a partir de los siguientes objetivos:

- Movilidad segura.
- Movilidad sostenible.
- Movilidad equitativa.
- Movilidad eficiente.

Se establecieron objetivos, instrumentos de planificación, instrumentos de programación a través del programa de inversiones y los planes de servicios, los instrumentos de evaluación y seguimiento y finalmente los órganos de gestión y planificación. A partir de la Ley de Movilidad se desplegaron instrumentos de planificación territorial, tales como las directrices nacionales de movilidad, los planes directores de movilidad, los específicos y los de movilidad urbana. Asimismo, esta Ley condiciona el desarrollo urbano a las condiciones de movilidad, limitando la aprobación de proyectos urbanísticos cuando no se cuenta con un estudio de la movilidad que genera.

2. Situación de la movilidad urbana en Lima y Callao

En el caso de Lima y Callao, la discusión sobre movilidad urbana y como esta debe orientar el transporte no es reciente y data más o menos del mismo período en que se empezaron las reformas en las ciudades antes mencionadas. Aunque no había una alusión directa al concepto, entre los principales documentos de trabajo sobre la materia tenemos:

2.1 Estudio JICA (2005)

La JICA, a solicitud del Gobierno peruano, realizó el Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao y el Estudio de Factibilidad del Transporte Urbano en el Área Metropolitana de Lima y Callao (JICA, Consejo de Transporte de Lima y Callao, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú, 2005). Como resultado de este acuerdo de cooperación, se elaboraron los estudios de factibilidad del sistema troncal de buses este-oeste, el diseño vial para los futuros corredores (avenidas Venezuela, Arica, Grau,

Nicolás Ayllón y la Carretera Central), la administración de tránsito, y el plan maestro de transporte urbano del área metropolitana de Lima y Callao²¹.

Para dichos estudios encuestaron cerca de 35.000 hogares de Lima y Callao respecto a sus viajes personales en los distintos medios de transporte, lo que permitió obtener data de los medios utilizados y motivos de viaje, información sobre el transporte público, conteo en horas punta e información de carácter ambiental, socioeconómico, entre otros. Dicha información sirvió como base para elaborar el Plan Maestro Integral del Transporte con una visión al 2025²².

Un elemento importante dentro de los estudios de JICA es el análisis y definición de políticas respecto al manejo del suelo. Aunque no lo identifica como un eje fundamental para la definición de rutas del transporte público, este es el insumo más importante para definir los corredores y ejes viales. Estas fueron las líneas de acción definidas por JICA:

- Consolidar el Centro Histórico de Lima (incluyendo Lima Cercado y el distrito del Rímac) como centro político, administrativo e institucional a nivel metropolitano y nacional.
- Consolidar el eje Lima-Miraflores para actividades de negocios y comercio a nivel metropolitano.
- Consolidar el eje Lima y Callao de zonas industriales actuales (a lo largo de las avenidas Argentina, Colonial y Venezuela) hacia áreas de viviendas de alta densidad.
- Consolidar la zona costera para uso recreativo metropolitano y para las áreas residenciales de densidad media.
- Consolidar el eje San Isidro-La Molina con usos mixtos, es decir, actividades de comercio y negocios con la densificación vertical de áreas residenciales.
- Promover y desarrollar subcentros que permitan descentralizar las actividades urbanas con actividades de comercio y negocios distritales, así como zonas residenciales de mediana y alta densidad en las zonas de Comas y Los Olivos al norte, Santa Anita y Ate al este, y Villa El Salvador y Villa María del Triunfo al sur.
- Consolidar las zonas industriales a lo largo de la Av. Panamericana Norte, la Carretera Central y la Av. Panamericana Sur, los parques industriales en Villa El Salvador, Zárate en San Juan de Lurigancho, Cajamarquilla en Lurigancho-Chosica, y Ventanilla y Gambeta en el Callao.

²¹ Los estudios se realizaron entre marzo del 2004 y octubre del 2005.

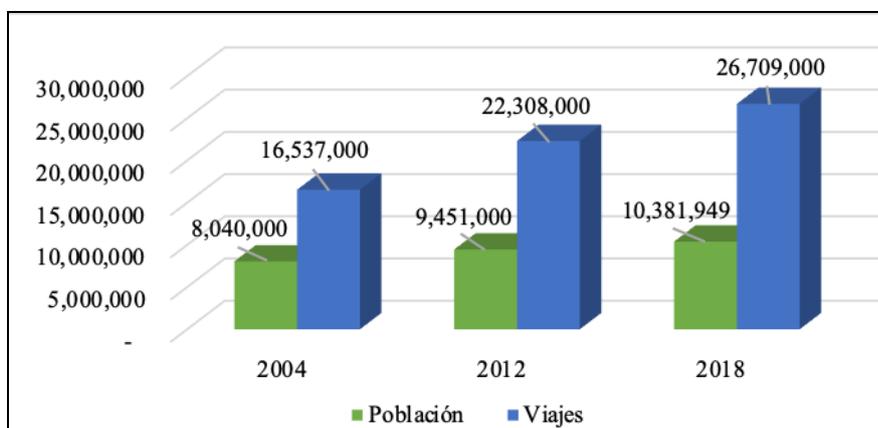
²² El 2010 es definido como el año meta del estudio y el análisis de demanda se realizó hasta para el 2025.

Del estudio realizado se desprende la forma cómo debieron crecer Lima y Callao concebidos como una unidad territorial, de modo que se proponga lo que debió ser el sistema público de transporte en un inicio (2010), con una visión de consolidación al 2025. Sin embargo, por situaciones que se verán en el análisis, nada de esto se implementó y recién en el 2019, con el funcionamiento de la ATU, se retomó el esquema de transporte público, pero olvidándose nuevamente del enfoque de gestión del territorio.

2.2 Situación del transporte urbano de Lima y Callao (Fundación Transitemos, 2018)

La Fundación Transitemos viene monitoreando y midiendo distintas situaciones respecto al transporte y la movilidad urbana en Lima y Callao. Por ejemplo, en el Gráfico 8 podemos observar el crecimiento de la población y la demanda de viajes de los ciudadanos del 2004 al 2018. Se puede observar que la población ha crecido en 22,54 % (a 1,61% anual) y la demanda de viajes ha crecido en 38,08% (a 2,72% anual), lo cual refleja que la población tiene una mayor necesidad de trasladarse a diversos lugares para satisfacer sus necesidades de trabajo, salud, recreación, entre otros, lo que a su vez genera un impacto en su economía y calidad de vida.

Gráfico 8. Crecimiento de viajes totales versus población de Lima y Callao



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Fundación Transitemos, 2019.

Asimismo, conforme se mencionó anteriormente, junto al crecimiento de la demanda de viajes, se han incrementado los tiempos de desplazamiento.

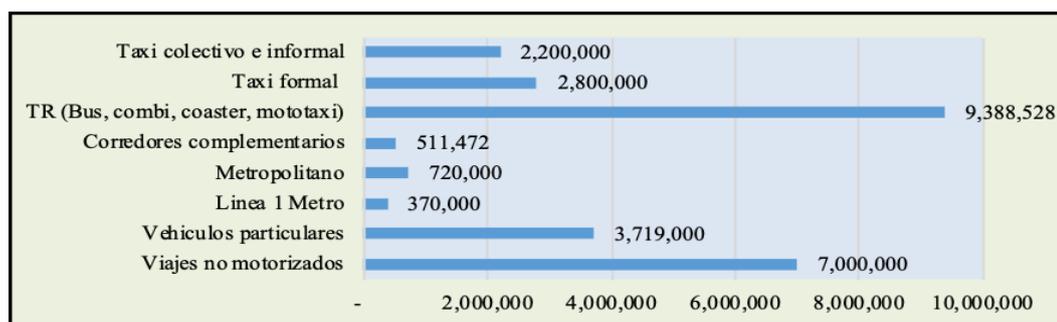
Gráfico 9. Tiempo de traslado al centro de trabajo o estudio

	Lima				Callao			
	2018	A/B	C	D/E	2018	A/B	C	D/E
0 - 15 minutos	19.7%	14.6%	20.4%	29.8%	19.6%	16.1%	16.3%	38.7%
16 minutos - 30 minutos	22.6%	23.6%	21.6%	21.7%	21.6%	25.3%	20.9%	12.9%
31 minutos - 45 minutos	13.6%	17.4%	11.9%	8.1%	14.7%	12.6%	17.4%	12.9%
46 minutos - 1 hora	20.1%	21.1%	20.6%	16.6%	18.6%	21.8%	16.3%	16.1%
1 hora - 1:30 horas	17.0%	16.4%	19.2%	14.9%	16.7%	17.2%	18.6%	9.7%
1:30 horas - 2 horas	5.1%	5.3%	5.2%	4.7%	3.9%	3.4%	5.8%	0.0%
2 horas - 3 horas	1.9%	1.6%	1.0%	4.3%	4.4%	2.3%	4.7%	9.7%
3 horas - 4 horas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	1.1%	0.0%	0.0%

Fuente: Lima Cómo Vamos, 2018.

Por otro lado, se observa que del total de viajes realizados, los modos de transporte público utilizados son los siguientes:

Gráfico 10. Distribución del total de viajes por modo de transporte en Lima y Callao



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Fundación Transitemos, 2019.

En el gráfico se observa que la suma de viajes realizados en el transporte que no forma parte de los corredores o el tren (bus, combi, cúster, mototaxi, taxi informal) es de 14.388.528 de viajes versus los 1.601.472 viajes en medios de transporte como la Línea 1 de Metro, el Metropolitano y los corredores complementarios. Estos datos revelan el nivel de desarticulación del transporte, el cual se traduce en una ciudad desigual, injusta, insegura, caótica y no inclusiva.

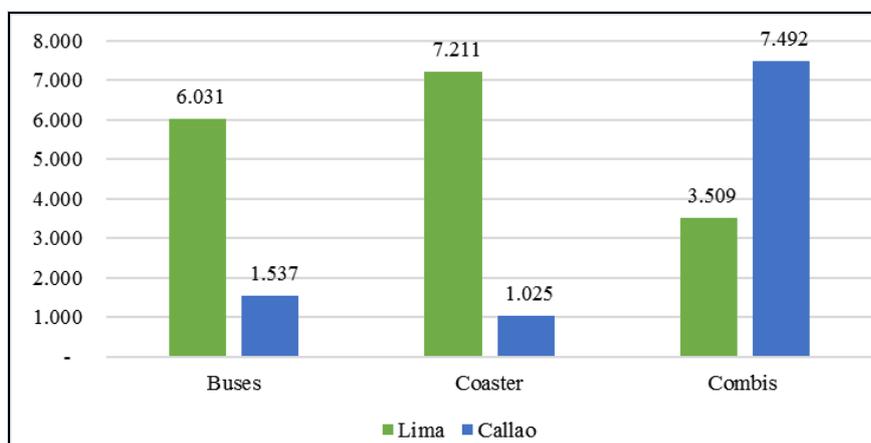
Tabla 12. Viajes diarios en transporte público por modo

Viajes por modo de transporte	Total	Porcentaje
Línea 1 Metro	370.000	2,31%
Metropolitano	720.000	4,50%
Corredores complementarios	511.472	3,20%
Transporte regular (bus, combi, cúster, mototaxi)	9.388.528	58,72%
Taxi	5.000.000	31,27%
TOTAL	15.990.000	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Fundación Transitemos, 2019.

Un dato interesante que revela este estudio y que evidencia la ausencia de control, calidad de servicios y la afectación a la calidad de vida de los usuarios, es la composición de la flota existente en la ciudad (ver el Gráfico 11).

Gráfico 11. Composición de flota de transporte público de Lima y Callao



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Fundación Transitemos, 2019.

El gráfico revela que el Callao tiene una proporción menor de líneas de transporte público. Sin embargo, el impacto que genera a través de las autorizaciones otorgadas es significativo, tal como explicó la actual ministra del MTC, María Jara, en la entrevista realizada para el trabajo de investigación, indicando que «[...] El Callao entregaba autorizaciones por 10 años y al cotejar el padrón vehicular con la ruta, tenías que del 100% del recorrido en el territorio de Lima, el 90% eran de empresas autorizadas por el Callao».

De otro lado, un elemento a considerar es la institucionalidad de las políticas que se van implementando en las gestiones municipales que, de no encontrarse fortalecidas y orientadas a responder a una visión de Estado, pueden generar situaciones similares a las vistas en las gestiones de Susana Villarán y Luis Castañeda Lossio.

- **La ruta crítica del transporte urbano en Lima**

Durante el segundo gobierno municipal de Luis Castañeda Lossio (2006-2010) se aprobó la Ordenanza N° 954-MML (MML, 2006), que reguló la prestación del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima, y estableció los lineamientos de política municipal de

transporte público urbano para el área metropolitana²³. Estos sirvieron de base para la Ordenanza N° 1338-MML (MML, 2009), la cual dispuso, entre otros aspectos, que las autorizaciones de servicio (títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte regular de pasajeros), debían tener por objeto el permiso para brindar el servicio en una ruta que se encuentre en el Plan Regulador de Rutas de Lima Metropolitana.

En el período de Susana Villarán (2010-2014) se emitió la Ordenanza N° 1599-MML (MML, 2012a), que organiza la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima a partir del 2 de julio del 2012, y la Ordenanza N° 1613-MML (MML, 2012b), que crea el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana y aprueba el Plan Regulador de Rutas (cuyo desarrollo y detalles técnicos se encontraban definidos en el Anexo I de la citada ordenanza). Se advierte entonces, una nueva reforma, diseño y esquema, que generó que se dejaran de lado los 4 años previos de trabajo (con esto no se pretende validar lo planteado en la gestión de Castañeda, pero el trabajo técnico previamente realizado debió ser contemplado para avanzar en la solución del problema). Con el cambio de gestión de Villarán a Castañeda (2015-2018), se dejó sin efecto todo lo avanzado hasta entonces. El 28 de febrero del 2015, mediante la Ordenanza N° 1876-MML (MML, 2015), el Sistema de Rutas del Servicio de Transporte de Personas en Lima Metropolitana derogó el Plan Regulador de Rutas²⁴, y nuevamente se tuvo que empezar de cero.

El siguiente gráfico resume la Ruta del Transporte Urbano de Lima, las normas emitidas y las autoridades que tuvieron la posibilidad de trazar una ruta hacia la movilidad urbana.

²³ «[...] c) El Sistema Metropolitano de Transporte es sostenible desde el punto de vista institucional, ambiental, económico y financiero; d) El Sistema Metropolitano de Transporte se implanta mitigando el impacto en la totalidad de los operadores que resulten afectados; e) La incorporación de los actuales operadores locales es prioritaria; f) La participación de la industria nacional dentro del sistema es prioritaria; g) La utilización del Gas Natural Vehicular y otros combustibles alternativos limpios o menos contaminantes tienen carácter de obligatorio».

²⁴ Artículo 7 de la Ordenanza que deroga las normas que se contrapongan a lo regulado por ella, así como la derogación de los anexos I y II de la Ordenanza N° 1613. Asimismo, en su Artículo 2 el Sistema de Rutas del servicio de transporte regular de personas está compuesto por 322 rutas urbanas, 77 rutas periféricas y 15 rutas en zonas no atendidas, cada una de las cuales cuenta con una ficha técnica en la que se precisa el código, origen, destino, itinerario y datos técnicos de la ruta (MML, 2015).

Gráfico 12. Ruta crítica del transporte urbano (Lima)



Fuente: Elaboración propia, 2019.

La Fundación Transitemos también realizó varios estudios sobre la situación del transporte urbano de pasajeros, motorizado y no motorizado, formal e informal, así como del transporte logístico. Para efectos de la investigación, es relevante mencionar el enfoque plasmado en la publicación *Del transporte a la movilidad urbana sostenible* (Montezuma et al., 2011), que resume dieciséis ponencias y/o aportes de expertos a nivel mundial que, con base en experiencias y lecciones aprendidas, analizaron la situación de nuestra capital y el camino que debió seguir con la finalidad de implementar una movilidad urbana sostenible durante el seminario realizado en el 2011 en Lima.

En estas propuestas se abordan temas como la peatonalización de espacios públicos, uso de transporte no motorizado (sistema de bicicletas), recuperación de espacio para el peatón y el enfoque de las políticas urbanas y de movilidad dirigido a las personas por encima del automóvil (modelo considerado ya obsoleto). Fruto de esto, la MML (a partir del 2012) empezó a implementar planes y acciones en torno a esa visión de ciudad para todos.

Lo más importante de dicho seminario, que está plasmado en la publicación, es el reconocimiento expreso de que no se puede seguir hablando de transporte público ni de implementación de una política de transporte público exitosa si previamente no se tiene claro que el marco para cualquier reforma de transporte es la política de movilidad urbana. Esto no es otra cosa que entender el por qué y para qué se movilizan las personas e, intrínsecamente, esto nos lleva al concepto de la ciudad que se quiere y que, a veces sin saberlo, se necesita: una ciudad diseñada para todos, inclusiva, amigable, donde se respete al peatón y al no peatón, acercándonos y no alejándonos, propiciando calidad de vida y no pérdidas de horas hombre en medio del caos vehicular.

Uno de los invitados a este seminario fue el arquitecto Ricardo Montezuma, director de la Fundación Ciudad Humana (México), quien empezó su presentación señalando que la

movilidad urbana es «el primer paso en la transformación del concepto de transporte hacia el de movilidad, (el cual) surge de una idea clave: el transporte es un medio para mejorar la ciudad. Un medio, mas no un fin. Lo más importante no es que la gente se movilice en bicicleta o a pie, lo que importa es que las personas se sientan cómodas utilizando un medio u otro, porque la ciudad se los permite. ¿Y para qué? Para que la ciudad sea productiva, competitiva, equitativa, atractiva, habitable» (Montezuma et al., 2011).

- **Ruta crítica del transporte urbano en el Callao**

De la revisión de los instrumentos normativos emitidos durante las gestiones de Alexander Kouri (1996-2006), Félix Moreno (2007-2010) y Juan Sotomayor (2011-2018), no se ha identificado norma alguna que ponga de manifiesto la voluntad de los alcaldes del Callao por trazar una ruta de transporte público. Menos aún se ha pensado en movilidad urbana. Lo que sí se advierte es una gestión aislada y poco comprometida con las necesidades de los ciudadanos, enfocada en brindar facilidades y beneficios a empresas privadas de transporte.

Gráfico 13. Ruta crítica del transporte urbano (Callao)



Fuente: Elaboración propia, 2019.

De acuerdo con lo manifestado, se evidencia una falta de articulación entre ambas provincias para tener una visión conjunta de ciudad. Es necesario trabajar bajo un solo enfoque de movilidad y realizar un trabajo conjunto para hacer frente a los problemas comunes.

- **Ruta crítica de la planificación urbana**

Bajo el contexto expuesto, la planificación urbana en Lima y Callao se ha desarrollado conforme se expone en el siguiente gráfico:

Gráfico 14. Ruta crítica de la Planificación urbana



Fuente: Elaboración propia, 2019.

De acuerdo con lo indicado, podemos evidenciar que hasta 1989 (durante las gestiones de Jorge Del Castillo en Lima y Kurt Woll en el Callao) se planificaba el territorio de manera conjunta, es decir, Lima y Callao contaban con una sola herramienta de planificación del territorio elaborada por la Oficina Nacional de Urbanismo (ONPU)²⁵. Si bien ya se había aprobado y estaba vigente la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853²⁶, que aprobó el sistema de competencias para los gobiernos locales, la ONPU aún desarrollaba este trabajo con una visión integral para la ciudad.

Posteriormente, cada municipalidad distrital y provincial empezó a planificar su territorio de manera independiente, generando la fragmentación de la ciudad, quedando sin un plan urbano articulado para Lima y Callao y sin una sola visión de ciudad.

²⁵ La ONPU fue creada por ley de la Junta Militar N° 10723, posteriormente se crea también el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (Inadur), creado como Institución Pública Descentralizada del Ministerio de Vivienda y Construcción, por Decreto Legislativo N° 144, del 12 de junio de 1981, asignándole entre otras funciones, las de apoyar a los municipios en la identificación e implementación de planes, programas, y proyectos específicos de desarrollo local; así como de promover y apoyar programas de capacitación, perfeccionamiento y especialización de los recursos humanos necesarios para la gestión del desarrollo urbano y el medio ambiente.

²⁶ El Artículo 10 de la ley señala que las municipalidades son competentes para regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito, así como planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes, entre otras.

Capítulo V. Análisis

Planificación urbana y movilidad urbana son conceptos vinculados. Experiencias como las de Bogotá, Barcelona, entre otras, parten de este principio: ver la ciudad y sus problemas de manera integral y sobre esa integralidad planificar el territorio.

Desde la creación de la ONPU, Lima y Callao se analizaban como un solo territorio, tanto así que los planes urbanos se basaban en su integración, teniendo presente la importancia de la conectividad con el puerto y las zonas que ya se encontraban en expansión.

El plan piloto de 1949, aprobado por Resolución Suprema N° 256 del 12 de setiembre de 1949, tiene como base el crecimiento del parque automotor en esa fecha (27.500 vehículos que se duplican respecto a 12.500 en 1935), con un movimiento de personas principalmente interprovincial, entre los ingresos norte, sur y hacia el Callao y Aeropuerto, y de las zonas residenciales hacia el Centro Histórico, generando que las vías más congestionadas sean (las avenidas) Wilson, Arequipa y Manco Cápac, y propone un cinturón periférico entre las Panamericanas Norte y Sur enlazadas por Evitamiento, y convertir la margen izquierda del río Rímac (hoy avenida Morales Duárez) en la vía rápida de interconexión con el Callao; para ello se considera como intercambio vial estratégico el encuentro de la Panamericana Norte, Evitamiento y la vía al Callao en la zona Caquetá a la altura del Puente del Ejército.

Los sucesivos planes elaborados por ONPU siguieron esa misma integralidad. Sin embargo, el nivel de ejecución fue muy lento, básicamente por el crecimiento desordenado de la ciudad, la falta de respuesta oportuna de las autoridades a la demanda poblacional y, sobre todo, debido a la falta de fiscalización de la ocupación informal del territorio que afectaba los planes elaborados para un crecimiento ordenado de la ciudad.

Al desactivarse ONPU y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (Inadur), en virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente en ese momento, la competencia de planificar el territorio se desconcentra en cada nivel de gobierno, en el marco de un proceso de descentralización, generando que cada distrito formule su plan urbano y sean las provincias las que consoliden, revisen y aprueben. A la fecha tenemos 44 visiones distintas en el caso de Lima (Lima Metropolitana y 43 distritos), y 7 en el caso del Callao (Municipalidad del Callao y 6 distritos). Algunas son visiones eran incompatibles y, aprobadas o no, se fueron implementando, lo cual generó un crecimiento desordenado, sin un enfoque de movilidad urbana e, inclusive,

dejando a la ciudad en situaciones de alto riesgo. La ocupación del territorio pasa a ser un negocio inmobiliario, donde la movilidad urbana, la gestión de riesgos de desastres, la provisión de servicios de saneamiento, electricidad y servicios públicos como educación, salud, recreación, entre otros, no son parte de este trabajo.

El marco normativo para Lima y Callao, de acuerdo con la Ley N° 23853 y la Ley N° 27972, se establece que como gobiernos provinciales tienen la competencia para normar y regular el transporte público y el tránsito. No obstante, ninguno tuvo la voluntad política de trabajar articuladamente, afectando la calidad de vida de los ciudadanos de la metrópoli.

Desde el 2003, con JICA, se intentó trabajar bajo un solo enfoque. Sin embargo, 15 años después, aún no se ha terminado de definir cuál es la ciudad que queremos y el enfoque de movilidad urbana que necesitamos, a fin de planificarlo y desarrollarlo hacia ese objetivo.

Hemos visto que la deficiente institucionalidad y continuidad de las políticas locales han afectado seriamente el desarrollo de la ciudad, generado por la discusión permanente respecto a cuál es el mejor sistema de transporte para Lima y Callao. En 1985 se inicia la construcción de la Línea 1 del Metro de Lima, pero los problemas económicos y la deficiente toma de decisiones para su continuidad, debido a la corrupción en que se vio envuelta, detuvieron su ejecución. Por otro lado, mientras la demanda de viajes y población se incrementaba, paralelamente, se eliminaban las rutas de los buses de transporte masivo de la Empresa Nacional del Transporte Urbano del Perú (Enatru), y se opta por el libre mercado en torno al transporte público, dejando nuevamente de lado la planificación y puesta en marcha de proyectos bajo un enfoque de movilidad urbana.

Posteriormente, se han ejecutado proyectos aislados como el Metropolitano, que inicialmente contribuyó a mitigar la demanda parcial de la población. Sin embargo, no se ajusta a las nuevas necesidades de los ciudadanos, quienes requieren un sistema de transporte público masivo, rápido y articulado, con soluciones integrales a nivel de una metrópoli que a la fecha no cuenta con nuevas alternativas de transporte público de carácter permanente.

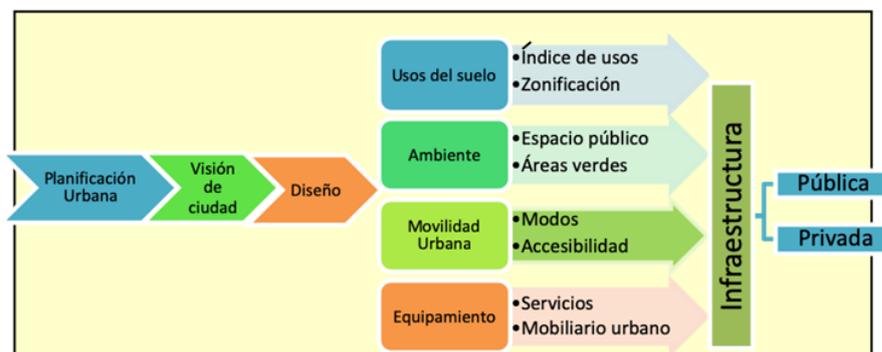
En este contexto, la ATU se presenta como la solución a los problemas de transporte en la ciudad. Actualmente se encuentra en proceso de transferencia. Mientras tanto, es importante replantear su ámbito de competencias y acción. Debemos tener claro que la creación de la ATU nos ha llevado a tener vacíos normativos en la legislación con respecto a su competencia

sancionadora (no se señala expresamente en la Ley de creación pero sí en su Reglamento, de acuerdo al Decreto Supremo 09-2019-MTC, lo cual permite aplicar normas de la Municipalidad de Lima y del Callao). Se han modificado competencias que están aprobadas en la Ley Orgánica de municipalidades, las cuales deben ser revisadas para darle el soporte legal a sus acciones y evitar cuestionamientos futuros. Finalmente, las competencias de la ATU están circunscritas al transporte público, pero si estas no se aplican bajo un enfoque de movilidad urbana que oriente y guíe su trabajo, así como el de los demás actores en la ciudad, estamos lejos de un trabajo articulado que nos permita alcanzar soluciones a los problemas de movilidad urbana.

En tal sentido, las normas que rigen la ATU han establecido la transferencia de funciones, pero no establecen los mecanismos de articulación con las municipalidades en temas que son importantes para la eficiente gestión del transporte público como, por ejemplo, su participación en los planes urbanos o con los ministerios respectivos (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio del Ambiente) para la definición de las políticas de ciudad, transporte, matriz energética, accesibilidad, entre otros.

De lo manifestado, se advierte que la movilidad urbana se encuentra intrínsecamente vinculada a la planificación urbana, además de ser el eje central en cualquier reforma de transporte urbano que comprenda el transporte público y privado, motorizado y no motorizado. Se muestra esta relación en el siguiente gráfico:

Gráfico 15. Planificación y movilidad urbana



Fuente: Elaboración propia, 2019.

A partir del panorama expuesto, procedemos al análisis de los problemas identificados:

1. La inadecuada identificación de los distintos actores para establecer mecanismos de articulación en la implementación de un enfoque de movilidad urbana dificulta su gestión en Lima y Callao

Como se ha mencionado, en nuestro país, hablar de tránsito y transporte es sinónimo de hablar de movilidad urbana, error que persiste en la Política Nacional de Transporte Urbano. Sumado a esto, tampoco existe un enfoque claro de movilidad urbana, hecho que no permite identificar a los actores que puedan definir el enfoque más apropiado aplicable a nuestra realidad; o teniéndolos, estos no trabajan de manera articulada. En el marco teórico, hemos identificado organizaciones públicas y privadas, a quienes normativamente se les debe asignar un rol en esta tarea para trabajar articuladamente en la mejora de la movilidad urbana. Este es el punto de partida para el desarrollo de una política, sistema, directrices y lineamientos sobre la materia, y sobre el cual deberían diseñarse y ejecutarse las intervenciones en la ciudad.

2. La limitada articulación, al momento de plantear intervenciones en la ciudad, obstruye la implementación de la movilidad urbana, así como la solución al problema de transporte, tránsito, seguridad vial, entre otros

Como se ha evidenciado en la investigación, el marco normativo asigna una serie de competencias y ámbitos de jurisdicción en materia de planificación y transporte urbano a distintas entidades y niveles de gobierno. A partir de ello, cada entidad, desde el ámbito sectorial o local, ha trabajado en su jurisdicción tratando de generar algún impacto o mejora en la movilidad de las personas, aprobando y regulando el transporte urbano público y privado en distintos aspectos. Sin embargo, al no tener mecanismos de articulación y niveles de responsabilidad de los actores, estas acciones no han tenido impacto en la solución de los problemas de los ciudadanos en materia de movilidad urbana.

En este contexto, la ATU, como nueva autoridad, absorbe casi todas las funciones de las entidades que tenían competencia directa en el tema de transporte, quien tendrá competencias normativas. Es decir, establecerá el marco regulatorio para Lima y Callao (tarea realizada anteriormente por el MTC) y las competencias en materia de gestión del transporte, emitiendo autorizaciones específicas para el servicio (en lugar de la MML y la MPC) y competencias fiscalizadoras y de supervisión del servicio. A pesar de esto, la ATU no tiene la potestad de

sancionar, debido a que fue implementada en un régimen jurídico poco propicio para otorgarle dicha función.²⁷

En el marco de esta nueva entidad y sus competencias se presentan retos importantes para su éxito. Un desafío importante, a corto plazo, es formular y aprobar la regulación mínima para ordenar el transporte público, pero bajo un enfoque de movilidad urbana. Para eso, los primeros instrumentos normativos que deben aprobarse son los siguientes²⁸:

- **Plan de Movilidad Urbana:** es un instrumento técnico normativo de planificación que establece las formas de desplazamiento sostenibles dentro de una ciudad, así como las modalidades de transporte que hagan compatibles el crecimiento económico, la cohesión social, la defensa del medio ambiente y la calidad del espacio urbano.
- **Plan Maestro de Transporte:** es la herramienta de planificación que guía el desarrollo del sistema de transporte en áreas urbanas. Establece a mediano y largo plazo las líneas maestras de la inversión y operación de los sistemas de transportes.
- **Plan Regulador de Rutas:** define las características técnicas y el conjunto de rutas de transporte de pasajeros para atender la demanda de los servicios de transporte de una ciudad.
- **Plan de Desarrollo Logístico:** es la principal herramienta de análisis, evaluación, planificación y promoción de los servicios de logística de transporte para potenciar la competitividad de la ciudad.
- **Planes de Operación:** establecen las obligaciones de un operador de transporte regular, de modo que pueda brindar servicios con el estándar de calidad establecido por la autoridad correspondiente.

²⁷ El Artículo 12 del Decreto Supremo N° 005-2019-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), le otorga la competencia para sancionar no obstante la Ley no lo establece, y la **Primera Complementaria Transitoria** establece que en tanto no se aprueben los reglamentos señalados en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento, la ATU aplica las normas y disposiciones legales de la MML, la MPC y la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), que hayan sido emitidos de conformidad con la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y sus Reglamentos Nacionales, que regulen los servicios de transporte terrestre de personas, según corresponda, incluyendo sus respectivos regímenes sancionadores. Estas normas son aplicables independientemente de que los títulos habilitantes hayan sido otorgados por la MML, la MPC y/o la AATE hasta antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento.

²⁸ Definiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 005-2019-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

Sin embargo, ni con la ATU ni con la aprobación de la Política Nacional de Transporte Urbano elaborada por el MTC se sientan las bases para trabajar, de forma articulada, la reforma del transporte urbano en el marco de un enfoque de movilidad urbana que permita unir esfuerzos en una sola dirección, de manera integrada, única y con visión de ciudad.

Otro ejemplo de esta ausencia de voluntad política para articular es la intervención de actores como la Municipalidad Provincial del Callao, que ha optado por ir a la vía judicial para cuestionar la Ley de creación de la ATU, que le quita la competencia en materia de transporte y autorizaciones al transporte público. Cabe mencionar que dicho transporte público parte del Callao, pero casi el 90% de su recorrido es en Lima Metropolitana; por tal razón, mediante acuerdo del Concejo N° 008-2019 (de fecha 28 de febrero del 2019), se aprobó iniciar el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30900 que crea la ATU, demanda que fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional (Expediente 00008-2019-AI presentado el 1 de abril del 2019). Por el lado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no hay manifestación expresa de iniciar una transferencia integral de competencias y recursos; en cuanto a la ATU, resulta preocupante y contradictorio que el presidente ejecutivo de esta entidad, Humberto Valenzuela, en declaraciones al diario *El Comercio* (con fecha del 20 de junio del 2019), señale que «Lima y Callao serán una sola ciudad para los aspectos del transporte público. Ya no habrá más divergencias, como las que han estado afectando la calidad de vida de nuestros habitantes. El mensaje que debe recibir el vecino es que vamos a procurar mejorar sus desplazamientos por la ciudad [...]. Se trabajará sobre los avances realizados en materia de transporte integrado (Metropolitano, corredores), con la posibilidad de **corregir los contratos existentes si fuera necesario, pero en principio se respetarán los contratos ya firmados**» (León, 2019)²⁹.

Asimismo, resulta contradictorio después de leer el marco normativo y la opinión de expertos en la materia que la ATU, en materia vial, posea la facultad de ampliar la red de los corredores, el Metropolitano o el Metro si la demanda lo requiere, pero el presidente señala que «no realizará infraestructura, no gestionará peajes. Esa es parte de la competencia de los gobiernos locales». Se refiere a que la competencia es de la MML y la MPC.

Igualmente, es evidente la ausencia del enfoque de movilidad urbana cuando la planificación urbana está ausente en los principios rectores de creación de la ATU y en el consejo directivo, donde el MVCS, ente rector en la materia, solo cuenta con un representante.

²⁹ El resaltado en negrita es nuestro.

Finalmente, se observa cómo el MEF, a través del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, obvia por completo la opinión de la ATU para los proyectos con impacto en Lima y Callao, pues prioriza aquellos con respecto a los cuales no se tiene claro si serán la solución al problema de movilidad urbana en la ciudad. Aunque se han presentado proyectos de ley sobre movilidad urbana, no se tiene certeza de cuándo serán debatidas y/o aprobadas y cómo se vinculará con el trabajo de la ATU, MML, MPC, municipalidades distritales y demás actores involucrados. Es decir, nuevamente, al no tener el marco articulador y viéndose la MML y MPC recortadas en competencias por la ATU, no aportan mayor esfuerzo en el funcionamiento de dicha entidad y menos en políticas de ciudad y de planificación urbana articuladas entre ambas municipalidades provinciales.

3. La demora de los actores involucrados en la adopción de soluciones impide satisfacer las necesidades de movilidad, cuya demanda crece a un ritmo mayor al crecimiento de la población

Lima y Callao trabajan de espaldas a la visión de movilidad urbana que debería tener una ciudad. No se trata de impulsar solo el uso de bicicletas o elementos de micromovilidad, como los escúteres, construir nuevas rutas de *bypass* para los autos, ampliar carriles en vías existentes, propiciar un Día del Peatón o solo ver el Metropolitano o el Metro como la solución al caos vehicular de la ciudad. Más bien, se trata de diseñar una ciudad para todos los modos de transporte, que pueda crear las condiciones de igualdad, salubridad, educación, recreación, entretenimiento para todos, sin tiempos largos de traslado, propiciando una ciudad de subcentros urbanos donde el transporte efectivamente sea un medio accesible y cómodo para cumplir nuestras actividades y no un fin.

Por eso es de suma importancia que se establezcan las bases de planificación urbana claras para la ciudad (Lima y Callao); es decir, en las zonas consolidadas. Explicar cómo armonizar el crecimiento vertical con la demanda de movilidad; cómo con base en índices de usos y zonificación se pueden compactar estas zonas para brindar los servicios necesarios a sus habitantes; hacia dónde se debe trasladar la zona industrial; dónde se deben establecer los centros logísticos para el abastecimiento de bienes y servicios interconectados a los medios de transporte de mercancías para llegar a tiempo a los mercados de abastos, puertos y aeropuertos; qué vías pueden ser ampliadas o modificadas para el transporte público en función a la ubicación de los corredores ya definidos, qué vías deberían peatonalizarse o qué espacios urbanos podrían ser recuperados para el peatón. Son varios aspectos que deben considerarse

básicos y generales en materia de planificación urbana de la ciudad y deben definirse para que, tomando en cuenta tales asuntos, las instituciones desarrollen infraestructura urbana que genere la compactación de la ciudad o nuevos centros urbanos a partir de la movilidad urbana.

La forma como se ha venido enfrentando el problema del transporte se ha dado en función a intereses económicos y/o personales, en los que se han visto involucrados funcionarios públicos de diversos niveles de gobierno. Como consecuencia, estos grupos de interés se resisten al cambio mediante diversos mecanismos, entre ellos, la movilización de sectores populares que demandan al Estado la ampliación de rutas sin un diseño que forme parte de la planificación urbana de la ciudad ni la menor intención de brindar un servicio de calidad y, menos aún, mejorar las condiciones laborales de los choferes y de todo el personal que forma parte de las empresas de transportes que se encuentran detrás de dichas protestas. Ante la negativa de ampliación de rutas, las empresas han optado por mecanismos al margen de la ley, apelando a favores de funcionarios públicos, de modo que se fortalece la informalidad y el sistema comisionista afiliador, mientras que el más beneficiado es el dueño de la ruta. Dicho sistema se volvió aún más perverso en la medida que el Estado no contaba con los recursos ni mecanismos para una eficiente fiscalización.

Un tema adicional es la resistencia o dejadez para actualizar los planes urbanos con un enfoque de movilidad urbana, que defina y limite los usos del suelo y el crecimiento de la ciudad conforme a las condiciones de accesibilidad y movilidad disponibles o que se encuentren proyectadas en los planes y, más bien, se priorizó la ejecución de infraestructura vial para el auto particular, incluso cuando la mayoría de los ciudadanos de Lima y Callao no utiliza dicho medio de transporte.

Sin duda, corresponde hoy a la ATU y a los actores involucrados, tanto públicos como privados, formar parte del proceso de cambio para aproximarse a una solución al problema de transporte y movilidad urbana. Sin embargo, si no se cuenta con una participación más activa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento³⁰, se podrá avanzar muy poco.

³⁰ La Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo es un órgano de línea del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, urbanismo y desarrollo urbano; así como dictar normas, lineamientos y establecer los procedimientos para el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados (MVCS, s. f.).

4. La ausencia de planes urbanos provinciales y distritales con una visión integral de la ciudad y la desactualización de los existentes obstruyen la implementación de la movilidad urbana en Lima y Callao

Los planes urbanos constituyen la herramienta principal para el diseño de la ciudad, permiten ordenar el territorio a nivel provincial y local, además, generan un proceso de adecuación de territorio para su desarrollo integral, que está orientado a la estructuración de infraestructura y usos de suelo, en función a un proceso productivo y de calidad de vida de los ciudadanos.

Si bien hay distritos que han elaborado sus planes urbanos, estos son muy pocos y, de los que existen, muchos no se ejecutan conforme la programación. En otros casos, se mantienen desactualizados y se convierten en obsoletos por no adecuarse al panorama actual de la ciudad, más aun si se toma en cuenta que Lima y Callao, como zonas conurbadas, no tienen un plan urbano actualizado que integre el desarrollo de la ciudad de manera articulada y menos aún, consideran o han incluido el enfoque de movilidad urbana como parte de lo prioritario para su elaboración. Algunos de dichos planes urbanos no se articulan con los gobiernos locales que son colindantes, acentuando los conflictos de jurisdicción que en algunos casos aún se mantienen (Magdalena del Mar y San Isidro; Chorrillos y Santiago de Surco, La Molina y Pachacámac, entre otros).

Tal como señaló el arquitecto Jorge Ruiz de Somocurcio (2019), el transporte y la vialidad son un medio para lograr tener una mejor ciudad y no un fin. Esto se debe tener presente, porque considerar que ambos son el fin es un grave error. Esto, como se mencionó, destina al fracaso a cualquier reforma de transporte.

Así como se tiene una ATU, es imperativo pensar también en una autoridad responsable de la planificación urbana de la ciudad, una Autoridad de Desarrollo Urbano o ADU, como la denomina Somocurcio, pues desde el ente rector (MVCS) los resultados son escasos y es claro que no se planea hacer nada al respecto. En dicha línea, la experiencia de la ciudad de Barcelona, en temas de movilidad urbana, confirma que la planificación urbana es el eje de desarrollo de una ciudad. El Plan de Desarrollo Urbano es el documento técnico donde se expone la necesidad de contar con un ordenamiento territorial a través del cual se permita establecer las previsiones para la organización y el desarrollo de la ciudad, así como los instrumentos que se requerirán para ejecutar dicho plan.

Se puede advertir que, a nivel de Lima y el Callao, la planificación quedó estancada en 1990 con el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao, que no pudo ser ejecutado debido al crecimiento acelerado y desordenado de las zonas periféricas de la ciudad, además de la poca o nula fiscalización y control en las edificaciones y usos del suelo de las zonas consolidadas de la ciudad. Esta situación inclusive fue convalidada por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N° 29090) y su Reglamento, que permitían la regularización de edificaciones instaladas en zonas no permitidas, de riesgo, con vulnerabilidad e inclusive construcciones antitécnicas que generaban problemas en una ciudad con altos índices de desastres naturales.

Por otro lado, desde el 2005 se cuenta con diversos estudios sobre el sistema de transporte en Lima y Callao que, aunque no lo señalan expresamente, ya marcan un enfoque de movilidad urbana. Si este hubiese sido implementado con la voluntad política que se requiere, se habría permitido alinear los esfuerzos de los distintos actores y dar los primeros pasos para una aproximación a la solución del transporte y su inclusión como parte del enfoque de movilidad urbana. Uno de los más importantes es el Plan Maestro Integral del Transporte, con una visión al 2025, elaborado por JICA, el Consejo de Transporte de Lima y Callao y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú (2005). Posteriormente, en el 2007, la misma agencia de cooperación elaboró el estudio de factibilidad del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao sobre el cual se hubiera iniciado la ejecución del plan propuesto en el 2005 (JICA, Consejo de Transporte de Lima y Callao y Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2007). Asimismo, en el 2013 JICA realizó una encuesta de recolección de información básica del transporte urbano en el área Metropolitana de Lima y Callao, con la cual actualizó el plan maestro propuesto inicialmente (JICA, Consejo de Transporte de Lima y Callao y Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2013); sin embargo, a la fecha, son muy pocas las acciones tomadas en cuenta de manera integral o planificada por parte de los actores involucrados en el proceso de implementación de mejoras en la ciudad.

De otro lado, el estudio elaborado en el 2014 por la Fundación Transitemos, Plan Lima y Callao 2035, desarrolla una propuesta de ordenamiento urbano y territorial de la estructura físico-espacial de la ciudad y sus relaciones funcionales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y de las personas que viven de manera permanente o temporalmente en ella (2014). También elaboró un estudio denominado *Situación del transporte urbano en Lima y el Callao*, donde se evidencian las condiciones deplorables del transporte urbano en la capital y cómo afecta la economía, retrasa el crecimiento de la industria, disminuye la eficiencia y ocasiona

gastos en el sector privado, lo cual genera mayores costos de transacción y reduce la calidad de vida de los ciudadanos. Al ser un servicio deficiente, se observan altos índices de accidentabilidad y costos excesivos (Fundación Transitemos, 2018). Se expone también la liberalización del servicio, su desregulación, la ausencia del Estado en asumir su rol de garante del sistema de transporte público de calidad y de interconexión nacional, la superposición de competencias y la diversidad de autoridades en el tema de movilidad y transporte.

Asimismo, el observatorio Lima Cómo Vamos elaboró en el 2018 una encuesta de percepción sobre la calidad de vida en Lima y Callao, cuyos resultados muestran la complejidad de la relación entre el ciudadano y su ciudad, las diferencias de calidad de servicios brindados en las distintas zonas de la ciudad (por nivel socioeconómico y entre Lima y Callao) y los patrones de opinión (Lima Cómo Vamos, 2018). Se tiene también información de cómo se desplazan los ciudadanos cotidianamente, los motivos de viaje, los tipos de viaje según la necesidad de trabajo o estudio, así como la importancia de los viajes peatonales en los distintos modos.

Sin duda, JICA aportó un insumo importante para iniciar un proceso de transformación y modernización del sistema de transporte en Lima y Callao, insumo que, lamentablemente, no ha sido acogido por las autoridades. Si esta medida se hubiera puesto en marcha, ya se habrían evidenciado avances en la materia. Hasta la fecha no existe un plan de similares características que permita contar de manera integral con una propuesta de carácter transversal a todos los niveles e instituciones del Estado. Se advierte, inclusive, que los proyectos aprobados dentro del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y del Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible han sido propuestos de manera aislada y sin un enfoque de movilidad urbana para Lima y Callao.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- a) Según lo analizado en el trabajo de investigación, se afirma que existen limitados mecanismos de articulación entre los actores públicos y privados involucrados en la movilidad urbana y su relación con el desarrollo de la ciudad, así como en la solución de los problemas de esta, lo cual no contribuye a mejorar la movilidad urbana.
- b) La Política Nacional de Transporte, el Plan de Infraestructura para la Competitividad, la Ley de Creación de la ATU y su Reglamento de Organización y Funciones no evidencian un enfoque de movilidad urbana. Aunque parezca redundante decirlo, es el punto de partida del análisis de cómo y por qué se mueven los ciudadanos, lo cual justamente tiene relación directa con el diseño de ciudades compactas o subcentros urbanos, donde las necesidades de movilizarse en función de las actividades que desarrollan los ciudadanos estén resueltas o, por lo menos, tengan más de una alternativa a elegir, para trasladarse a trabajar o estudiar. Esto debe privilegiarse, tal como se ha definido en las experiencias internacionales mencionadas. Se busca evitar que su ejecución responda a la subjetividad de quienes la implementen.
- c) La mejora de la movilidad urbana será exitosa si las metas que se proponen están articuladas a procesos de planificación y recuperación urbanística. Para ello, se deben adoptar las siguientes acciones.
 - Adoptar un enfoque integrado de la ciudad, así como de movilidad urbana, debido a que ninguna solución individual puede resolver un problema tan complejo y transversal. Se requiere la actuación conjunta de los actores involucrados, un trabajo coordinado sobre infraestructura, regulación, competencia, fiscalización, entre otros.
 - La integración de los servicios, a través de un ente planificador con competencias acerca de todos los modos, que los usos del suelo se encuentren debidamente regulados para tener una visión de red de movilidad urbana, donde cada modo tenga una finalidad y, simultáneamente, sea complementario a otro.
 - Poner atención al proceso de concientización ciudadana y el cumplimiento de las funciones de la administración. Esto implica la necesaria participación de todos los actores involucrados (público y privado).

- d) Se identificó la necesidad de contar con una ley de movilidad urbana, un plan de movilidad urbana, un plan maestro de transporte, un plan regulador de rutas, un plan de desarrollo logístico y planes de operación que permitan introducir modificaciones estructurales al esquema existente. Además, se debe incorporar el concepto de sistema integrado de movilidad urbana, cuya prioridad sean los usuarios del sistema.

- e) Existe la necesidad de modificar la normativa vigente y revisar las normas que regulan la ATU para dotarla de todas las competencias necesarias para que realice una labor adecuada. Además, se debe revisar el marco legal respecto a planificación urbana que actualmente está desactualizada y desagregada entre municipalidades provinciales y distritales, pero con una clara ausencia de trabajo articulado y visión de ciudad. Además, el ente rector (MVCS) se encuentra totalmente ausente del trabajo de establecer políticas de ciudad.

- f) Con base en todo lo analizado en el trabajo de investigación, consideramos que el enfoque de movilidad urbana que se debe adoptar para nuestra ciudad es el modelo de la Unión Europea, cuyo eje es la planificación urbana centrada en la persona y la satisfacción de sus necesidades de movilidad. Por tal razón, es necesaria la modificación y la emisión de normas que definan un ente rector en la materia que defina la política pública y los mecanismos de articulación, seguimiento y monitoreo en todos los niveles de gobierno de manera transversal e integrada.

2. Recomendaciones

a) Ente rector en materia de planificación urbana

Se requiere crear un organismo autónomo regulador en materia de planificación urbana a nivel nacional y, de manera específica, para Lima y Callao con competencias sobre todos los usos del suelo que se encuentren debidamente regulados e incluyan, dentro de sus funciones, un enfoque multidisciplinario y articulado entre movilidad urbana, desarrollo urbano y sostenibilidad ambiental. Asimismo, dicho organismo deberá tener propuestas y respuestas a las distintas necesidades, requerimientos y posibles impactos que la implementación de los planes y las decisiones a nivel de política pública y de gobierno lleven a cabo para lograr un modelo tripartito de ordenamiento territorial: planificación urbana, movilidad urbana y sostenibilidad ambiental.

b) Política pública de movilidad urbana

Es una necesidad contar con una política pública de movilidad urbana, cuyo instrumento de gestión se haga realidad con la emisión de una ley que coloque a la persona como eje de toda ciudad o comunidad, la cual considere, como lo establece la Constitución Política del Perú, derecho al libre tránsito. Esto debe materializarse a partir de un adecuado desplazamiento que el Estado proporcione a través de un sistema de movilidad urbana implementado según las necesidades de cada ciudad y su proyección de crecimiento planificado.

c) Normativa que contribuya a generar mecanismos de articulación y coordinación entre los actores

Se requiere normatividad que reglamente instrumentos específicos de cómo llevar adelante un modelo de ciudad para Lima y Callao, la cual debe incluir el aspecto de movilidad urbana y defina los lineamientos de gestión que deben formar parte de las políticas públicas a implementarse en dicha materia, que permitan establecer programas y planes de cumplimiento reales de manera articulada y por cada una de las instituciones.

Se debe considerar, además, que el Perú forma parte del Acuerdo de París (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015), por lo que se ha comprometido a alcanzar los ODS. La ONU recomienda desde hace unos años que, para lograr un modelo de movilidad urbana, se requiere implementar una agenda que modifique o incluya dentro de la planificación urbana la movilidad sostenible. En tal sentido, como resultado de la investigación, se propone que de manera

inmediata que se desarrollen normas que reglamenten las siguientes áreas de trabajo para alinear la solución de los problemas de la ciudad a un enfoque de movilidad urbana.

- **Instrumentos de gestión articulados**

Establecer mecanismos legales que permitan articular la planificación urbana con la movilidad urbana y el desarrollo económico-comercial de Lima y Callao, incluyendo, además, un conjunto de normas que permita respetar el ambiente en el marco de los ODS. A partir de ello, se ha de exigir la articulación entre las entidades de todos los niveles de gobierno que permita desarrollar proyectos integrados con la emisión de normativas y esquemas de gestión claros y realizables, que incluyan la participación de los actores privados y sean viables en menor plazo la ejecución de proyectos mixtos. Se debe prever que exista congruencia o relación entre las políticas de nivel nacional y local, así como relación tanto en el período de gobierno como en el esquema conceptual de los planes, programas y actividades que desarrolle cada nivel de gobierno de turno, de manera que se descarte cualquier interés particular. Se necesita, además, que las entidades involucradas posean capacidad institucional que permita la integración y la continuidad de políticas y estrategias que se complementen con los lineamientos, de modo tal que se distribuyan adecuadamente las funciones, responsabilidades y beneficios que estas le otorgan.

- **Enfoque integrado de ciudad**

La integración territorial de ambas provincias no solo debe darse a nivel de instrumentos de gestión o de autorizaciones de transporte público (ATU). Se debe colocar como eje del crecimiento y ocupación a la planificación urbana, la cual debe ser liderada por una entidad que diseñe un proceso de ordenamiento territorial con un enfoque de desarrollo sostenible, que considere la implementación de infraestructura urbana necesaria para tener una adecuada movilidad urbana y con autoridades debidamente sensibilizadas y capacitadas que tengan claras las reglas de juego y el alcance de sus funciones, permitiendo que la planificación urbana este complementada por la movilidad urbana. La articulación de la normatividad y la planificación urbana deben darse a largo plazo al considerarse la permanente transformación de una ciudad. El cumplimiento de todos los actores involucrados tiene que ser obligatorio y, a su vez, mostrar un enfoque de ciudad inteligente que impulse el desarrollo compacto, además, considere usos mixtos en las ciudades más densas, de modo que se tenga accesibilidad desde cualquier modo.

- **Prioridad al transporte público y transporte no motorizado y su integración multimodal a partir de la planificación articulada y de bajas emisiones**

Para tener un sistema de movilidad urbana en Lima y Callao se deben desarrollar las condiciones y la infraestructura necesarias para contar con un transporte público de calidad, donde los inversionistas privados encuentren atractivo y con seguridad jurídica invertir en implementar y operar los sistemas de transporte masivo. Es necesario que tengan una idea referencial a futuro, con reglas claras sobre la capacidad económica de los usuarios y la demanda que tendrá el servicio. Para ello se recomienda:

- Fijar precios igualitarios o estandarizados e integrados.
- Contar con un servicio de transporte público de calidad.
- Mejorar las rutas peatonales e implementar rutas para ciclistas que incluyan incentivos por el uso de medios alternativos.
- Planificar de manera lógica e integrada el transporte logístico.

Al considerarse la demanda generada por la ubicación de actividades y la necesidad de movilizarse, se busca otorgar valor a los modos alternativos existentes, disponibles y por implementar, desplazando la planificación para el transporte en automóvil de uso particular sin que afecte el desarrollo económico. Además, han de implementarse medidas que desalienten el uso de vehículos particulares, con lo cual se prevé desacelerar el crecimiento de la motorización en Lima y Callao ante la problemática de movilidad que incluye tráfico, inseguridad, pésimo servicio de transporte público, desarticulación en rutas, tarifas e integración con otros modos e informalidad. Además, se tiene que regular el transporte de carga y logística de la ciudad, el cual no solo considere el abastecimiento de comercios y centros de abasto, sino todo aquello que requiere ser trasladado de un punto a otro y en cualquier horario. Se debe considerar que la producción y los puertos, aeropuertos y carreteras funcionen las 24 horas para evitar la competencia por un espacio en las vías con el transporte público, particular o alternativo.

- **Proyectos viales estandarizados de acuerdo con la priorización de vías en el marco de una planificación urbana**

Al tener un diseño de ciudad definido es importante presentar proyectos urbanos estandarizados de zonas peatonales, de ampliación de vías para transporte público, de vías con priorización ciclista, proyectos viales con manejo de semaforización inteligente, etc. Así, cualquier proyecto que se desarrolle en un distrito de Lima o Callao debe responder necesariamente a esta visión y contribuir en la continuidad del diseño y las políticas de ciudad integradas que luego cada actor ejecute en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

Bibliografía

- Acuña, P. (agosto, 2017). A propósito de las barriadas, nuevamente. *Polis-Civitas. Bitácora de urbanismo y planeamiento*. Recuperado de <https://pavsargonauta.wordpress.com/2017/08/30/movilidad-urbana/A>
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Consejo de Transporte de Lima y Callao y Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú (2005). Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú (Fase 1). *Informe final. Volumen I*. Recuperado de http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11798261_01.pdf
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Consejo de Transporte de Lima y Callao, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú (2007). Estudio de factibilidad de transporte urbano para el Área metropolitana de Lima y Callao en la República del Perú. *Informe final*. Recuperado de: http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11847621_01.pdf
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2013). Encuesta de recolección de información básica del transporte urbano en el Área Metropolitana de Lima y Callao. *Informe final*. Recuperado de http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12087532_01.pdf
- Aguilar, C., y Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Ajuntament de Barcelona (s. f.). Ecología, urbanismo y movilidad. Plan de movilidad urbana (2013-2018). *Ajuntament de Barcelona*. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/que-hacemos-y-porque/movilidad-activa-y-sostenible/plan-de-movilidad-urbana>

- Ajuntament de Barcelona (s. f.). Movilidad y transportes. Nuevo plan de movilidad urbana 2019-2024. *Ajuntament de Barcelona*. Recuperado de <https://www.barcelona.cat/mobilitat/es/actualidad-y-recursos/nuevo-plan-de-movilidad-urbana-2019-2024>
- Alcaldía de Bogotá (2019). Historia del Transmilenio. *Transmilenio*. Recuperado de <https://transmilenio.gov.co/publicaciones/146028/historia-de-transmilenio/>
- Alegre, M., y Alarcón, G. (2016). Transporte urbano: ¿cómo resolver la movilidad en Lima y Callao? *Consortio de Investigación Económica y Social*. Recuperado de www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/dp_transporte_urbano_sep.pdf
- *Barcelona al día* (2018). Eligen a Barcelona para que lidere la innovación en movilidad urbana en Europa. *Barcelona al día*. Recuperado de <https://www.barcelonaaldia.com/2018/12/13/eligen-a-barcelona-para-que-lidere-la-innovacion-en-movilidad-urbana-en-europa/>
- Böhler-Baedeker, S.; Kost, C., y Merforth, M. (2014). Planes de movilidad urbana: enfoques nacionales y prácticas locales. Avanzando hacia una planificación de transporte estratégica, sostenible e inclusiva. Transporte urbano sostenible. Documento Técnico #13. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. Recuperado de transferproject.org/wp-content/uploads/2015/02/SUMP_spanish.compressed.pdf
- Castañeda, V. (2014). La articulación y coordinación de las políticas multisectoriales. Aspectos para la mejora continua de la gestión gubernamental. *Administración Pública & Control*, 2, 25-30.
- Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España (2016). Libro blanco sobre la movilidad en los conjuntos históricos en las ciudades patrimonio de la humanidad. La problemática del tráfico en los cascos históricos y sus posibles soluciones. *Ávila: Grupo Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España*. Recuperado de <http://ciudadespatrimonio.org/publicaciones/libro-blanco-movilidad-optimizado.pdf>
- Chavez L. (2015). Reforma de transporte: Existe voluntad política de ambos sectores, sostiene ministro de Economía. Recuperado de <https://diariocorreio.pe/peru/reforma-de->

transporte-existe-voluntad-politica-de-ambos-sectores-sostiene-ministro-de-economia-629281/?ref=dcr

- Coalición Internacional para el Hábitat – Oficina Regional para América Latina. (2008) *El derecho a la Ciudad en el Mundo*. Recuperado de <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>
- Congreso de la República (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Constitucion-Politica-2016.pdf
- Congreso de la República (1999). Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. *Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. Recuperado de http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3106.pdf
- Congreso de la República (2002a). Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf
- Congreso de la República (2002b). Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)
- Congreso de la República (2003). Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- Congreso de la República (2007). Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). *Archivo Digital de la Legislación del Perú*. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Congreso de la República (2018). Ley N° 30900, Ley de creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao. *Diario Oficial El Peruano*. Recuperado de

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-la-autoridad-de-transporte-urbano-para-lima-y-c-ley-n-30900-1727064-7>

- Counterest (2018). Europa fomenta el transporte multimodal. Recuperado de <https://counterest.net/europa-fomenta-transporte-multimodal/>
- Covarrubias Oscar y Roberto Moreno (2011). Sobre las dimensiones en la complejidad de los nuevos problemas públicos, “la transversalidad en la gestión pública”. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660530006.pdf>
- Cravacuore, D.; Ilari, S.; y Villar, A. (2015). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. *Universidad Nacional de Quilmes*. Recuperado de <https://docplayer.es/2636948-La-articulacion-en-la-gestion-municipal-actores-y-politicas.html>
- De Gregorio, J. et al. (2017). Transantiago: una licitación que abre oportunidades. Espacio Público. Informe de Políticas Públicas 11. *Infraestructura Pública*. Recuperado de <http://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2017/01/IPP-Transantiago-FINAL.pdf>
- Dextre, J., y Avellaneda, P. (2015). *Movilidad en zonas urbanas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP y Fundación Transitemos.
- Elecciones Municipales 2018: El alto precio del transporte. 17/09/2018. Recuperado de <https://peru21.pe/lima/elecciones-municipales-2018-alto-precio-transporte-428517-noticia/> PERU 21+
- Equipo de trabajo de las Naciones Unidas (2015). Temas Hábitat III: 19. Transporte y movilidad. *Habitat III*. Recuperado de http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-19_Transporte_y_movilidad-SP.pdf
- European Commission. *Mobility and Transport, Urban Mobility Package*. Recuperado de https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban-mobility/urban-mobility-package_en
- European Commission (2013). Urban mobility package – frequently asked questions. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_1160

- Fernández, O., Palma, S., & Chechilnitzky, A. (2019). La ruta que seguirá RED para reemplazar al Transantiago. *MSN Noticias de Chile*. Recuperado de <https://www.msn.com/es-cl/noticias/chile/la-ruta-que-seguir%C3%A1-red-para-reemplazar-al-transantiago/ar-BBUHpfT#page=2>
- Fundación Transitemos (2014). *Situación del transporte urbano en Lima y Callao - julio 2014*. Lima: Fundación Transitemos.
- Fundación Transitemos (2018). *Situación del transporte urbano en Lima y Callao - julio 2018*. Lima: Fundación Transitemos.
- Generalitat de Catalunya (2008). Plan director de movilidad de la región metropolitana de Barcelona. *Generalitat de Catalunya*. Recuperado de http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/mobilitat/pd_de_mobilitat_de_la_regio_metropolitana_de_barcelona/
- Comunidad Autónoma de Cataluña (2015). Ley N° 21/2015, *Ley de financiación del sistema de transporte público de Cataluña*. Recuperado Generalitat de Catalunya (2008). Plan director de movilidad de la región metropolitana de Barcelona. *Generalitat de Catalunya*. Recuperado
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Huerta, F. (2017). Ciudades, competitividad e institucionalidad del transporte. *Instituto de Economía y Empresa del Perú*, 41. Recuperado de http://www.iee.edu.pe/doc/publicaciones/articulos/72--2017_08-IEE-Ciudad_Competitividad_y_ATU-IEE.pdf
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México y el Centro Eure (2012). Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable. *Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México y el Centro Eure*. [PDF]. Recuperado de <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Planes-integrales-de-movilidad-lineamientos.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018a). Accidentes de tránsito. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado de <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/traffic-accidents/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018b). Población económicamente activa. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado de <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economically-active-population/>
- *La Guía* (s. f.). Chile: población. *La Guía: Geografía*. Recuperado de <https://geografia.laguia2000.com/geografia-de-la-poblacion/chile-poblacion>
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos.
- León, J. (2019). Presidente de la ATU: Lima y Callao serán una sola ciudad en temas de transporte. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/presidente-atu-lima-callao-seran-sola-ciudad-temas-transporte-noticia-647289>
- Libertad y Desarrollo (2019). RED: el fin del Transantiago. *Libertad y Desarrollo*. Recuperado de <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2019/03/red-el-fin-del-transantiago/>
- Lima Cómo Vamos (2018). Encuesta Lima Cómo Vamos: VIII Informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao. *Asociación Unacem*. Recuperado de www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/03/EncuestaLimaCómoVamos_2017.pdf
- Llano, D. (2014). Análisis de las políticas de movilidad de Bogotá D. C. durante el período 1998-2014. *Universidad Militar Nueva Granada*. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12211/Análisis%20de%20las%20Políticas%20de%20Movilidad%20de%20%20Bogotá%20.pdf;sequence=1>
- Martín, J. (s. f.). Población de España por provincias. *Slideshare*. Recuperado de <https://www.slideshare.net/juanmartin1/poblacion-de-espaa-por-provincias-en-2018>
- Martínez, M. (2019). ¿Qué es la intermodalidad urbana? *La Bicikleta*. Recuperado de <https://labicikleta.com/la-intermodalidad-urbana/>

- Medina, E. (2019). Todo lo que debes saber sobre Bogotá en 2019. *Alcaldía de Bogotá*. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/turismo/informacion-de-bogota-en-2019>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Resolución Ministerial N° 453-2018-EF/10, conforman equipo técnico de trabajo denominado mesa ejecutiva de tránsito y movilidad urbana para el desarrollo del país. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/235991-453-2018-ef-10>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Decreto Supremo N° 238-2019-EF, Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-supremo/20632-decreto-supremo-n-238-2019-ef/file>
- Ministerio del Ambiente (2015). *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú* (2da ed.). Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente (2017). Establecen Límites Máximos Permisibles (LMP) de emisiones atmosféricas para vehículos automotores. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2008). Decreto Supremo N° 034-2008-MTC, aprueban Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial. *Plataforma digital única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/10019-034-2008-mtc>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2009a). Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, aprueban texto único ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. *Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. Recuperado de [https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas-legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20016-2009-MTC%20\(%20actualizado%2004.01.2017\).pdf](https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas-legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20016-2009-MTC%20(%20actualizado%2004.01.2017).pdf)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2009b). Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. *Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. Recuperado de <https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/normas->

legales/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%BA%20017-2009-MTC%20(actualizado%2004.01.2017).pdf

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2010). Decreto Supremo N° 039-2010-MTC, Reglamento Nacional del Sistema Eléctrico de Transporte de Pasajeros en vías férreas que formen parte del sistema ferroviario nacional. *Plataforma digital única del Estado peruano*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/10014-039-2010-mtc>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019a). Decreto Supremo N° 012-2019-MTC, aprueba la Política Nacional de Transporte Urbano. *Plataforma digital única del Estado peruano*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353144/DS_N__12-2019-MTC.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019b). Decreto Supremo N° 027-2019-MTC, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible. *Plataforma digital única del Estado peruano*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-programa-nacional-de-transporte-decreto-supremo-n-027-2019-mtc-1792885-4/>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2019c). Decreto Supremo N° 003-2019-MTC, Decreto Supremo que modifica la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). *Plataforma digital única del Estado peruano*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/289848/DS_N__003-2019-MTC.pdf
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2016). Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Recuperado de <http://ww3.vivienda.gob.pe/DGPRVU/docs/DUDU/01%20RATDUS%20-%20DS%20022-2016-Viviend.pdf>
- Montezuma, R. et al. (2011). *Del transporte a la movilidad sostenible*. Lima: Editorial Fundación Transitemos.

- Municipalidad Metropolitana de Lima (2006). Ordenanza N° 954-MML, Establecen lineamientos de Política Municipal de Transporte Público Urbano para el Área Metropolitana. *Protransporte*. Recuperado de http://www.protransporte.gob.pe/pdf/Marco_legal/n_esp/Ord_954.pdf
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2009). Ordenanza N° 1338-MML, Ordenanza que reglamenta la prestación del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima Metropolitana. *Municipalidad Metropolitana de Lima*. Recuperado de http://www.transparencia.munlima.gob.pe/gerencia-de-planificacion/convenio-mml/cat_view/14-documentos-mml/1-disposiciones-emitidas/77-resoluciones-ordenanzas/135-ordenanzas-municipales/841-ordenanzas-municipales-2009
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2012a). Ordenanza N° 1599-MML, ordenanza que regula la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana. *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/4/6/7/467299.pdf>
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2012b). Ordenanza N° 1613-MML, ordenanza que crea el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana, aprueba el Plan Regulador de Rutas y modifica el TUPA de la Municipalidad Metropolitana de Lima en lo que corresponde a la Gerencia de Transporte Urbano. *Protransporte*. Recuperado de <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/Ordenanza-N-1613.pdf>
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2015). Ordenanza N° 1876-MML, Aprueban el Sistema de Rutas del Servicio de Transporte Regular de Personas en Lima Metropolitana. *Diario Oficial El Peruano*. Recuperado de <https://elperuano.pe/normaselperuano/2015/02/28/1205571-1.html>
- Navas, A. (2008). Políticas de transporte público urbano: lecciones desde la experiencia de Transantiago. *Revista Papel Político Estudiantes*,4(1), 159-189.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Recuperado de: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). Estudio multidimensional del Perú (Volumen 1). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Recuperado de https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf
- Ortiz Flores, Enrique (2006). *Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la ciudad*. Recuperado de <http://hic-gs.org/document.php?pid=2799>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/DS-123-2018-PCM-Reglamento-del-Sistema-Administrativo-de-Modernizaci%C3%B3n-de-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-la-politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-decreto-supremo-n-004-2013-pcm-886510-1/>
- Real Academia Española (2014). Lineamiento. *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=NMupXor>
- Samar, J. (2017). El futuro de la movilidad será multimodal. *Movilidad conectada*. Recuperado de <https://movilidadconectada.com/2017/06/19/el-futuro-de-la-movilidad-sera-multimodal/>
- Serra, Alberto. (2004). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>
- Sardón, J. (2014). Congestión vehicular. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/congestion-vehicular-jose-luis-sardon-311203>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2018). *Juntos por el medio ambiente*. Recuperado de <https://www.actualidadambiental.pe/lanzan-campana-de-concientizacion-juntos-por-el-medio-ambiente/>

- Unibazo, M. (2010). *Hacia una movilidad sostenible del área metropolitana de Concepción* (Proyecto final de máster). Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Velásquez, C. (2015). *Espacio público y movilidad urbana. Sistemas integrados de transporte masivo (SITM)* (tesis doctoral). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Verano, P. (2013). *Parque, ciclovías y tráfico en Lima*. Pontifica Universidad Católica del Perú. Recuperado de <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/parques-ciclovias-trafico-lima/>
- 880 Cities. *We don't do boring. Work with us. Have fun again*. Recuperado de <https://www.880cities.org>

Anexos

Anexo 1. Matriz de consistencia

Hipótesis
La limitada articulación entre las autoridades de Lima y Callao, y los demás actores involucrados, impiden la efectiva movilidad urbana

Problemas	Objetivos	VARIABLES	Metodología	Instrumentos de recolección de datos	Fuentes de información
General	General	General	General		
¿La inadecuada articulación de los actores involucrados, en torno a la movilidad urbana, afecta la calidad de vida de los ciudadanos?	Evidenciar la necesidad de contar con mecanismos de articulación entre los distintos actores que permitan mejorar la movilidad urbana en Lima y Callao.	Independiente Articulación de los actores involucrados en torno a la movilidad urbana. Dependiente Mejora la calidad de vida de los ciudadanos.	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> Investigaciones sobre movilidad urbana y transporte público 	<p>Investigaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Plan Maestro de Transporte Urbano, Agencia de Cooperación Internacional de Japón Información del Instituto Metropolitano de Planificación Información de Lima Cómo Vamos Información de la Fundación Transitemos <p>Experiencias</p> <ul style="list-style-type: none"> Caso Bogotá Caso Santiago de Chile Caso Barcelona <p>Entrevistas</p> <ul style="list-style-type: none"> Luis Quispe (presidente de la ONG Luz Ámbar) María Jara (ministra de Transportes y Comunicaciones) Mariana Alegre (directora de Lima Cómo Vamos) Miguel Sidia (gerente de Transporte Urbano de la MML) Augusto Mendoza (presidente del IMP-MML) Alfonzo Flores (gerente general de la Fundación Transitemos) Edgard Colquicocha (gerente de Transporte Urbano, Callao) Javier Maldonado, Joseph Lingan y Gustavo Guerra García (GIZ) Carlos Milla (urbanista) Daniel Figueroa (gerente general de Protransporte) José Luis Bonifaz (experto en temas de movilidad) <p>Material bibliográfico</p> <ul style="list-style-type: none"> Autores nacionales Autores internacionales Revistas Diarios
Específicos	Específicos	Específicos	Específicos		
¿La inadecuada identificación de los distintos actores para establecer mecanismos de articulación en la implementación de un enfoque de modalidad urbana, dificultan su gestión en Lima y Callao?	Identificar a los actores involucrados, sus competencias y los niveles de articulación en torno a la movilidad urbana.	Independiente Identificación de actores involucrados que establezcan mecanismos de articulación. Dependiente Contribuyen en la gestión de movilidad urbana en Lima y Callao.	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> Entrevista a expertos del sector público, privado y la academia, a través de formulación de cuestionarios 	
¿La limitada articulación al momento de plantear y ejecutar intervenciones en la ciudad, dificultan la implementación de la movilidad urbana y la solución al problema de transporte, tránsito, seguridad vial, entre otros?	Identificar la normativa existente vinculada a la movilidad urbana, ver aspectos que deben estar incorporados y los que deben emitirse.	Independiente Articulación al plantear y ejecutar intervenciones en la ciudad. Dependiente Soluciona los problemas de transporte, tránsito, seguridad vial y otros.	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de experiencias internacionales Libros de autores nacionales e internacionales 	
¿La demora de los actores involucrados en la adopción de soluciones impide satisfacer las necesidades de movilidad, cuya demanda crece a un ritmo mayor al crecimiento de la población?	Identificar las oportunidades que permitan satisfacer las necesidades de movilidad urbana, orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.	Independiente Los actores involucrados adoptan decisiones oportunas y eficientes. Dependiente Satisfacen las necesidades de movilidad de los ciudadanos.	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> Revistas Diarios 	
¿La ausencia de planes urbanos provinciales y distritales elaborados con visión integral de ciudad (y su desactualización) dificultan la mejora de la movilidad urbana en Lima y Callao?	Identificar el enfoque de movilidad urbana que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.	Independiente Planes urbanos provinciales y distritales actualizados con visión integral de ciudad. Dependiente Mejoran la movilidad urbana en Lima y Callao.	Cualitativa		

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Anexo 2. Definición de expertos

Para la selección de expertos, los entrevistados cumplieron con, por lo menos, tres de las siguientes características:

Sector público

- Haber trabajado en un área relacionada al transporte urbano y/o movilidad urbana por un período no menor a 3 años.
- Haber realizado estudios de investigación o consultoría en temas de transporte y/o movilidad urbana.
- Haber sido parte o encontrarse actualmente trabajando en una entidad del Ejecutivo que regule el transporte y la movilidad urbana en Lima y Callao.
- Trabajar en el tema al menos desde hace 5 años.

Sector privado

- Ser líder de opinión en el tema materia de investigación en los últimos 5 años.
- Haber realizado investigaciones sobre el tema materia de investigación en los últimos cinco años.
- Trabajar actualmente en el tema.
- Ser parte o haber sido parte de una institución que evalúa el transporte urbano en Lima Metropolitana y el Callao.

La academia

- Profesional que se dedica a la docencia universitaria.
- Haber realizado investigaciones sobre el tema materia de investigación.
- Tener publicaciones de artículos y/o libros vinculados al tema materia de investigación.
- Ser líder de opinión en el tema materia de investigación.

Anexo 3. Preguntas a los entrevistados

Expertos en el ámbito del sector público y privado:

1. ¿Cuál considera que es el principal problema del transporte y movilidad en Lima Metropolitana y el Callao?
2. ¿Cuáles serían, en su opinión, las causas de dicho problema?
3. ¿Cómo deberían enfrentar dichas causas para revertir o frenar sus consecuencias?
4. ¿Qué o quién debería liderar este tema o cómo se debería gestionar?
5. ¿Cuál es el impacto negativo más relevante de no haberse enfrentado al problema?

Anexo 4. Entrevistas a expertos en el ámbito del sector público y privado

- Para la investigación se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, para cuyo efecto se brindó de antemano información relevante sobre lo que se abordaría en la entrevista y, a partir de dicha información, se han formulado las preguntas.
- Las entrevistas han sido una por cada participante, en la cual se han formulado cinco preguntas y a partir de estas, hemos considerado sus puntos de vista y aportes, que han servido para complementar algunos aspectos de la investigación. Asimismo, han sido útiles para precisar los problemas y objetivos de la investigación.
- Los entrevistados han sido elegidos por haber ocupado cargos importantes en diversos sectores de la administración pública, haber realizado investigaciones y cursado estudios vinculados a temas de transporte y movilidad urbana.

Tabla 13. Lista de entrevistados

N°	Nombres y apellidos	Profesión	Experiencia profesional	Cargo	País	Ámbito	Fecha
1	Alfonso Flórez Mazzini	Ingeniero	Fundación Transitemos	Gerente general	Perú	Sociedad civil	9/1/2019
2	Mariana Jimena Alegre Escorza	Abogada	Lima Cómo Vamos	Directora ejecutiva	Perú	Sociedad civil	10/1/2019
3	Luis Quispe Candía	Abogado	Luz Ámbar	Presidente	Perú	Sociedad civil	10/1/2019
4	María Esperanza Jara Risco	Abogada	Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima Metropolitana	Exgerenta	Perú	Estado	11/1/2019
			Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía	Exjefa			
			Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Actual ministra			
5	Edgar Lionel Colquicocha Goñi	Ingeniero civil	Municipalidad Provincial del Callao	Gerente de Transporte Urbano	Perú	Estado	25/1/2019
	Alexander Junior Gonzales Mechán	Abogado		Gerente de Transporte y Tránsito			
6	Javier Maldonado		Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	Perú	Perú	Sociedad civil	25/1/2019
	Joseph Ligan						
	Gustavo Guerra García						
7	Miguel José Sidia Carrasco	Ingeniero civil	Municipalidad Metropolitana de Lima	Gerente de Transporte Urbano	Perú	Estado	30/1/2019
8	Augusto Manuel Mendoza Castillo	Arquitecto urbanista	Instituto Metropolitano de Planificación	Director ejecutivo	Perú	Estado	8/2/2019
9	José Luis Bonifaz Fernández	Ingeniero civil	Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico	Director	Perú	Academia	30/4/2019
			Maestría en Regulación de Servicios Públicos de la Universidad Pacífico	Director			
10	Omar Yakov Narrea Rivas	Economista	Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico	Docente	Perú	Academia	30/4/2019
			Maestría en Gestión de la Inversión Social de la Universidad del Pacífico				

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Tabla 14. Consolidado de los resultados de las entrevistas

N°	Pregunta	Comentario
1	¿Cuál considera que es el principal problema del transporte y movilidad en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao?	<ul style="list-style-type: none"> • El actual modelo comisionista afiliador del transporte público (Alfonso Flórez Mazzini). • El mal diseño físico y de infraestructura que tenemos (calles, pistas, veredas) y las normas, procesos, gestión y acciones de los distintos actores de la movilidad (Mariana Alegre Escorza). • El sistema afiliador (Luis Quispe Candia). • La carencia de institucionalidad que no permite abordar el problema de manera integral se ha segmentado por materia tránsito y transporte y por territorio de Lima y Callao (María Jara Risco). • La falta de una gestión común entre Lima y Callao (Edgar Colquicocha Goñi). • La falta de decisión política, la subregulación del tránsito, la subregulación económica que ha dejado las cosas al libre mercado, el modelo comisionista afiliador, la excesiva superposición de rutas y la enorme informalidad empresarial (Javier Maldonado). • La informalidad: un alto porcentaje del parque automotor está compuesto por taxis y vehículos de transporte público (Miguel Sidia Carrasco). • La inadecuada distribución de suelos de la ciudad (Augusto Mendoza Castillo). • La falta de un sistema de transporte masivo de calidad, la falta de metros y BRT, que debió empezarse hace 20 años (José Luis Bonifaz Fernández). • La falta de sistema de transporte masivo de calidad, la falta de metros y de BRT, el cual debió empezarse hace 20 años. La falta de planificación, de acuerdo con el tipo de distrito (distrito de paso, distrito de conglomeración de industria, entre otros), dicha planificación debe ser coordinada. Finalmente, se debe tener presente que la necesidad de una autoridad. Sin ella, no se puede hacer nada (autoridad policial y de las propias instituciones públicas). • La forma como se gestionan los contratos del Metropolitano y las líneas de Metro, que en términos prácticos expresan mucho cómo estamos en transporte y movilidad (Omar Yakov Narrea Rivas).
2	¿Cuáles serían, en su opinión, las causas de dicho problema?	<ul style="list-style-type: none"> • El no haberse licitado oportunamente las rutas, la falta de planificación urbana (Alfonso Flórez Mazzini). • No hay una política de atención al ciudadano, hay un enfoque donde el auto tiene primacía (Mariana Alegre Escorza). • El déficit del transporte, el libre mercado, el crecimiento del sistema afiliador (Luis Quispe Candia). • La decisión política, relacionada al servicio de transporte que a nadie le ha importado, los poderes económicos creados que financian poblaciones (María Jara Risco). • La falta de entendimiento entre Lima y Callao, la informalidad, la falta de decisión política, la ausencia del gobierno central y de normas acordes a la realidad de Lima y Callao. La limitación de las funciones de la policía en el ámbito de transporte, la falta de fiscalización y de trabajo conjunto de la policía y los inspectores (Edgar Colquicocha Goñi). • La subregulación del tránsito, que permite la competencia desleal. Instituciones como Indecopi han permitido, bajo el concepto de barreras burocráticas, hacer de todo con el transporte urbano; la ciudadanía no respeta las normas; no existe un diseño de vías urbanas. El problema del tránsito, la subregulación de tránsito y la subregulación de la economía tienen que ver con la apertura del libre mercado. Los problemas de superposición de rutas y el modelo comisionista afiliador se relacionan con las normativas municipales (causa específica). El problema principal de la no planificación de la ciudad tiene que ver con la falta de un plan de movilidad consistente con el plan de transporte (Javier Maldonado). • El 65% de toda la economía del país es informal. Mientras tengamos un país con ese nivel de informalidad, en cualquier sector (transporte) vamos a seguir con este problema. Existe subempleo y el servicio de transporte sigue siendo un colchón para quien se quedó sin trabajo o como cachuelo (Miguel Sidia Carrasco). • La inadecuada gestión de suelos de la ciudad (Augusto Mendoza Castillo). • La falta de planificación de la ciudad y la informalidad en todo sentido (José Luis Bonifaz Fernández). • La falta de gobernanza, el municipio nunca ha asumido el tema por los conflictos que genera y el tiempo que se mantiene en gestión. (Omar Yakov Narrea Rivas).

N°	Pregunta	Comentario
3	¿Cómo deberían enfrentarse dichas causas para revertir o frenar sus consecuencias?	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben racionalizar las rutas, atender la demanda de transporte público, integrar el sistema de transporte, crear ciudades policéntricas, diseñar la planificación urbana, crear una central de inteligencia de tráfico única para Lima y Callao (Alfonso Flórez Mazzini). • Corregir los errores físicos y de infraestructura, pensar en las necesidades de las personas y luchar contra la pobreza a través del sistema transporte y la movilidad (Mariana Alegre Escorza). • Como primera medida, resolver el problema de los conductores, como un tema social, determinando la situación de las combis y cústeres, implementar un programa de chatarreo y, finalmente, implementar programas de reconversión de trabajo. Retirar las 28.000 combis, autorizadas por Lima y Callao y eliminar el sistema afiliador (Luis Quispe Candia). • La creación de la ATU es un gran paso, pero no es la solución integral. Se debe conversar con los gobiernos locales, debe haber una política de reinserción social de mitigación laboral ante el retiro de vehículos del parque automotor, asegurar la continuidad del servicio que debe ser brindado las 24 horas del día (María Jara Risco). • La ATU es un paso. Se requiere un comité consultivo y representantes. No debe existir la regulación por horarios, se debe mejorar la infraestructura y corredores. No hay capacidad de gestión, no hay fiscalización, la normativa es deficiente. Provías tiene un reglamento de jerarquización de vías que no se ajusta al ámbito urbano (Edgar Colquicocha Goñi). • La ATU es una aproximación a la solución, pero no se tiene capacidad para hacer operativos, le falta apoyo policial. En la medida que las políticas nacionales hagan que la economía mejore, esto hará que todo cambie (Miguel Sidia Carrasco). • Con la planificación del desarrollo urbano de la ciudad y adecuados procesos administrativos (Augusto Mendoza Castillo). • Mediante la planificación a nivel nacional a cargo del MTC y a nivel de planificación urbana para Lima estará a cargo de la MML. Debe haber un plan maestro (José Luis Bonifaz Fernández). • Las instituciones involucradas deben asumir el problema; en este caso, la ATU asumirá un rol importante (Omar Yakov Narrea Rivas)
4	¿Quién debe liderar este tema?	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Vivienda es la competente en la infraestructura para la movilidad. La ATU es la responsable de la planificación, de la movilidad, de los planes de movilidad; sin embargo, el MTC debe llevar el liderazgo porque tiene el mayor presupuesto (Alfonso Flórez Mazzini). • El gobierno local, provincial y metropolitano debería ser el ente que lo administre según una lógica de un plan de desarrollo urbano, pero ante la imposibilidad e incapacidad de conciliar de Lima y Callao como área metropolitana. La gestión tiene que partir desde el estado central, pues demanda una fuerte inversión (Mariana Alegre Escorza). • Debe ser liderado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Luis Quispe Candia). • Debería estar en las municipalidades. Ellos son los que deberían presidir y manejar el sistema integrado de transporte. Nadie sabe mejor por dónde debe ir el transporte que los gobiernos locales, pero con el apoyo económico del MTC. Tiene y debe ser liderado por el gobierno central, tienen la rectoría a pesar de que la gestión misma de la implementación de la movilidad urbana es un tema que le corresponde a los gobiernos locales (María Jara Risco). • El MTC debe ser el ente rector y generarse una mesa ejecutiva para dictar políticas que se ajusten a la realidad de ambas jurisdicciones, tomando en cuenta la Ley de Modernización del Estado (Edgar Colquicocha Goñi). • La ATU. Sin embargo, falta un ente rector de las políticas (podría ser el MTC), que establezca las políticas. Entonces hay un doble liderazgo, una rectoría ministerial nacional que defina la política de cofinanciamiento de proyectos estructurales (trenes, tranvía, puentes, corredores complementarios y subsidios) y otro grado de protagonismo del que gobierna la ciudad. Hemos optado por la ATU, que descentraliza las competencias que estaban en gobiernos provinciales. No obstante, en estricto debería ser el municipio metropolitano porque en todo el mundo el alcalde de la ciudad es el que gobierna el transporte (Javier Maldonado). • Debe tener dos cabezas. Primero el presidente de la República y a nivel de Lima, el alcalde. La ATU sería la transición y luego se trasladaría al alcalde de Lima, quien estaría a cargo de todo a nivel territorial. La función sería solo de transporte urbano, lo demás se mantendría en los municipios (Miguel Sidia Carrasco). • Habría que pensar en términos territoriales y ver a Lima, Callao, Cañete hasta Chilca, Huarochirí como una unidad que debería tener una administración. El problema es que no tenemos una administración metropolitana y en la medida que no la tengamos el problema persistirá (Augusto Mendoza Castillo). • Debería ser la municipalidad de Lima, quien está por encima de la ATU, por ello tiene tres representantes. Aun cuando el presidente es nombrado por el MTC (José Luis Bonifaz Fernández). • El espacio debe recaer en la ATU, más que en su directorio en el poder que tenga la dirección ejecutiva de establecerse con un equipo de largo plazo porque ellos verán los contratos y hablarán con los expertos de otros países (Omar Yakov Narrea Rivas)
5	¿Cuál es el impacto negativo más relevante de este problema?	<ul style="list-style-type: none"> • La pérdida económica que se ve reflejada en el valor económico de tiempo empleado por la población para desplazarse es de S/ 27 millones al año (Alfonso Flórez Mazzini). • Nos genera estrés y esto, a su vez, significa un rechazo hacia nuestra ciudad y hacia el otro. Esto no permite que seamos felices ni que tengamos calidad de vida (Mariana Alegre Escorza). • El caos vehicular y los accidentes de tránsito se deben a la informalidad (Luis Quispe Candia). • La calidad de vida de los limeños y chalacos se ha precarizado. Los tiempos de desplazamiento no permiten dedicarse a otras actividades productivas, a su descanso. Se ha podido desarrollar la ciudad de una manera más armónica y competitiva, rediseñar la ciudad, y no se ha hecho (María Jara Risco). • El crecimiento desordenado de la ciudad (Edgar Colquicocha Goñi). • El alto nivel de accidentalidad y la contaminación que tienen origen en el parque automotor (Javier Maldonado). • Los accidentes de tránsito que equivalen al 3% del PBI del país, la baja calidad del aire y los gastos que genera curar enfermedades producidas por la contaminación (Miguel Sidia Carrasco). • La ineficiencia de la ciudad (Augusto Mendoza Castillo). • El castigo a las personas en el tiempo de viaje y el impacto sobre la productividad. El transporte impacta en la informalidad laboral, pues se evalúa los tiempos de viajes y costos de traslado (José Luis Bonifaz Fernández). • No tenemos una Lima completa; la ciudad no está unida, es una ciudad fraccionada (Omar Yakov Narrea Rivas).

Anexo 5. Proyectos viales para Lima y Callao

Proyectos viales para Lima y Callao y zonas aledañas

Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad - Decreto Supremo N° 238-2019-EF

- Creación de la Línea 4 del Metro de Lima y Callao, provincias de Lima y Callao, departamento de Lima.
- Creación del centro de control y cámara de compensación de la red del Metro de Lima y Callao, provincia de Lima, departamento de Lima.
- Línea 1 de la red básica del Metro de Lima y Callao, en el distrito de Villa El Salvador, provincia de Lima, departamento de Lima.
- Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Av. Gambeta de la red básica del Metro de Lima y Callao
- Línea 3 red básica del Metro de Lima, provincia de Lima, departamento de Lima.
- Mejoramiento de la capacidad de los sistemas de la Línea 1 de la red básica del Metro de Lima y Callao.
- Construcción del anillo vial periférico de la ciudad de Lima y Callao.
- Construcción del intercambio vial Bujama, del tramo vial puente Pucusana, Cerro Azul, Ica.
- Construcción del puente Santa Rosa, accesos, rotonda y paso a desnivel, región Callao.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Anexo 6. Consejo directivo de la ATU



Fuente: Larenas, 2019.

Nota biográfica

Milagritos Cunya Navarrete

Abogada por la Universidad de Lima, con estudios de especialización en Derecho Administrativo, Procedimiento Sancionador, Cooperación Internacional, Gestión por Procesos y Derecho Civil.

Cuenta con más de trece años de experiencia laborando en el sector público en el ámbito del procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo. Se ha desempeñado como secretaria judicial y jueza supernumeraria de Juzgado de Paz Letrado en la Corte Superior de Justicia de Lima y jueza supernumeraria de Juzgado Mixto en la Corte Superior de Justicia de Lima Este. Actualmente se desempeña como secretaria técnica de la Comisión de Infracciones y Sanciones (CIS), de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Pamela Olenka Peña Vivanco

Es arquitecta por la Universidad Nacional Federico Villarreal, con estudios de Planificación y Gestión Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible.

Cuenta con más de catorce años de experiencia laborando en el sector público como responsable de la implementación y desarrollo de políticas y planes referidos a la sostenibilidad en el ámbito urbano y la innovación proponiendo, articulando e implementando la modernización y simplificación administrativa. Actualmente se desempeña como gerente de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental de la Municipalidad de Magdalena del Mar, y desarrolla consultorías privadas en los ámbitos de infraestructura y normativa urbana.

Karina Natividad Vargas Terrones

Es abogada por la Universidad de San Martín de Porres. Posee estudios de especialización en Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, Gestión Municipal y Gobernabilidad.

Tiene más de veinte años de experiencia en gestión pública. Se ha desempeñado como consultora independiente en procesos de mejora de clima de negocios, competitividad y reingeniería de procesos. Asimismo, ha ocupado cargos de dirección como, por ejemplo, coordinadora del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas, y gerente municipal en la Municipalidad Distrital de San Isidro. Actualmente se desempeña como secretaria general del Concejo en la Municipalidad Distrital de Miraflores.