



TRANSPORTE URBANO LIMA y CALLAO - 2018

INFORME DE OBSERVANCIA
SITUACION DEL TRANSPORTE URBANO
EN LIMA Y CALLAO - 2018



Índice

I.	Introducción	3
II.	La Ciudad	4
III.	Los Viajes	6
IV.	La Flota	11
V.	El Impacto Ambiental	17
VI.	Análisis sobre gestión realizada por MML	19
VII.	Conclusiones	27
VIII.	Recomendaciones	28
IX.	Otras recomendaciones	31

I. INTRODUCCION

Las condiciones deplorables en que se encuentra el transporte urbano de nuestra capital afectan la economía, retrasan el crecimiento de la industria, disminuyen la eficiencia y generan gastos al sector privado al provocar mayores costos de transacción y, sobre todo, afecta la calidad de vida de los ciudadanos al ofrecerles condiciones de movilidad poco dignas, ponerlos en riesgo de accidentes de tránsito, limitar su acceso a servicios básicos (empleo, educación y salud) y penalizar la economía de los más pobres.

La liberalización excesiva del servicio, su desregulación así como la ausencia del Estado en asumir su rol como garante de un sistema de transporte público de calidad y de interconexión nacional, ha provocado un caos desproporcionado en la manera como se trasladan las personas y en cómo circulan las mercancías. Asimismo, la superposición de competencias y la diversidad de autoridades que actúan de forma fragmentada y dispersa sobre la movilidad y el transporte generan un estado de desarticulación que no permite emprender mejoras en el sector.

Las consecuencias de la ineficiencia de nuestro transporte público las podríamos listar de la siguiente manera:

- Pérdidas económicas que alcanzan el 1,5% del PBI (más de US\$800 millones).
- Retraso en el crecimiento y generación de gastos al sector privado al provocar mayores costos de transacción.
- Disminución de la calidad de vida de los ciudadanos al ofrecerles una movilidad poco digna y afectación de la economía familiar de los más pobres (quienes al vivir más lejos no solo pasan más tiempo en el transporte sino que gastan más al tener que pagar varios pasajes para llegar a su destino).
- Limita el acceso a servicios básicos de salud, educación o empleo.
- Atenta contra la integridad física de los usuarios de las vías. En el Perú, cada seis minutos ocurre un incidente de tránsito y cada diez minutos una persona resulta herida.

II. La Ciudad

Lima y Callao conforman la Metrópoli conurbada más poblada de nuestro país, con 10'381,949 habitantes que incluye a la población de Lima Metropolitana con 9'320,000 habitantes y 1'061,949 habitantes de la Provincia Constitucional del Callao; donde la zona norte continúa siendo la más poblada, conforme se aprecia en el Gráfico N° 01¹ :

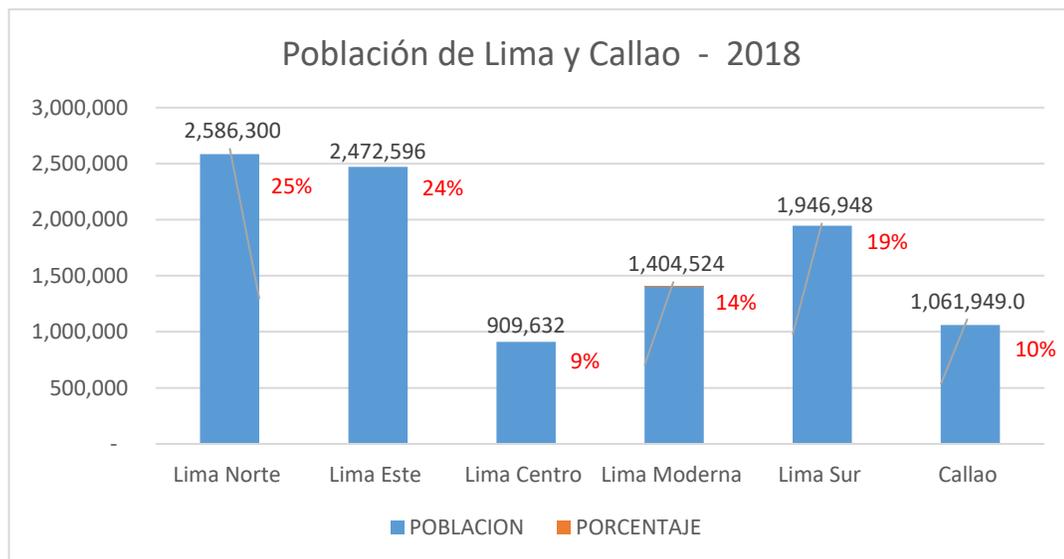


Gráfico 01 – Población de Lima y Callao

Es necesario resaltar que de acuerdo al Informe del Censo 2017, San Juan de Lurigancho continúa como el distrito más poblado de la capital al totalizar 1'162,000 habitantes. Le sigue San Martín de Porres con 745,151 habitantes; Ate con 678,000 y Comas con 544,000².

También cabe resaltar que según estudios recogidos por la facultad de estudios de arquitectura y urbanismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP,

¹ IPSOS-APOYO: Distribución Espacial de Lima (actualizado a la variación porcentual del Censo 2017)

² INEI: "Informe Censo 2017"

aproximadamente el 30% de la población de Lima Metropolitana vive en las laderas de los cerros, es decir, 2.8 millones de personas³.

El crecimiento de la economía en nuestro país se refleja en el de la Metrópoli Lima y Callao, que representa el mayor aporte al total nacional; al 2016, el PBI departamental de Lima y Callao representó el 36.54% del total nacional, alcanzando la suma de **S/.183'278,470** nuevos soles⁴. En la actualidad, el Perú lidera el crecimiento económico de la Región con 4.8%, según el promedio de enero a mayo del 2018⁵ publicado por el MEF.

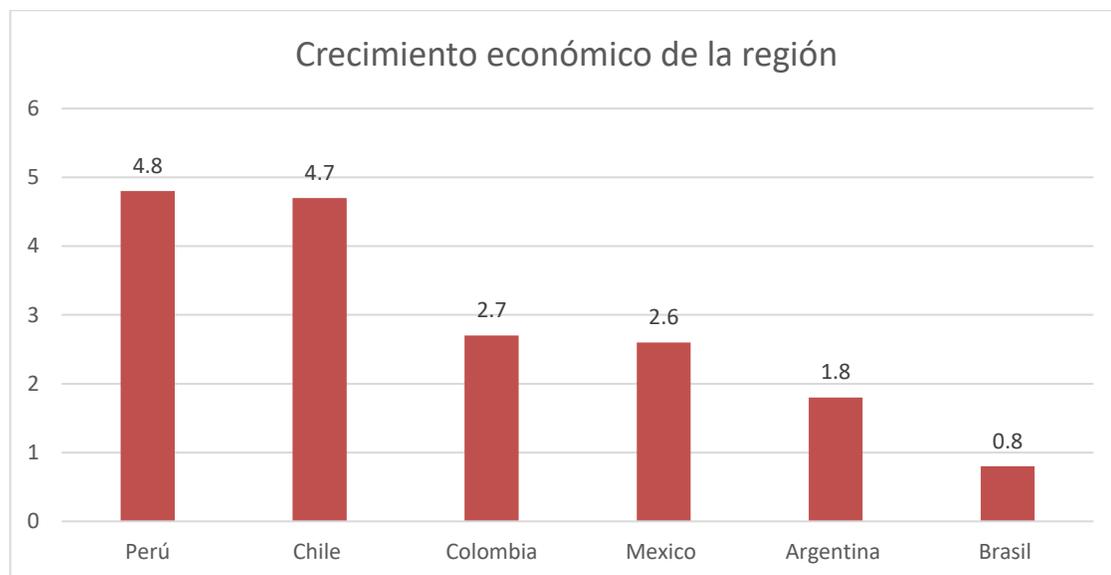


Gráfico 02 - Crecimiento económico de la región

³ Vivir en las Alturas - Urbanismo, El Comercio, Jorge Paredes Laos - 2016

⁴ INEI: "Compendio Estadístico 2010" Tabla 21.21, Página 1049

⁵ MEF Indicador de actividad económica - variación porcentual anual 2018

III. Los viajes

En base al Plan Maestro de Transporte Urbano de Lima y Callao (2005), y su actualización (2013)⁶, a los registros de las Gerencias de Transporte de Lima y de Callao, así como a los estudios de demanda de las Líneas de Metro que se están ejecutando en la ciudad para la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico - AATE⁷, Lima y Callao presentan un total de **26 millones 709 mil Viajes diarios** (incluye viajes motorizados y no motorizados).

Tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 03, el número de viajes totales de Lima y Callao ha crecido en casi 20% respecto del último reporte brindado por el JICA (2013); es decir, ha crecido a una tasa promedio anual de 3.3%, que supera al de crecimiento de la población que tan solo llegó al 1.25%.

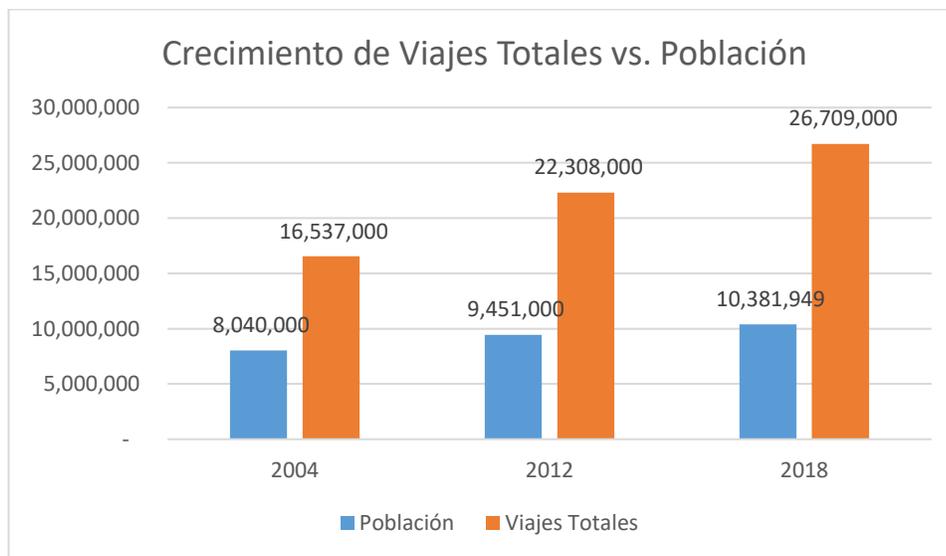


Gráfico 03 - Crecimiento de viajes totales vs. crecimiento de la población

⁶ Estudio realizado con la Cooperación del JICA-Japón para el Ministerio de Transporte y Comunicaciones

⁷ Estudios de factibilidad Líneas 3 y 4 de la Red Básica del Metro de Lima y Callao

De acuerdo a los estudios y fuentes revisadas los **26 millones 709 mil Viajes diarios** se distribuyen de la siguiente manera:

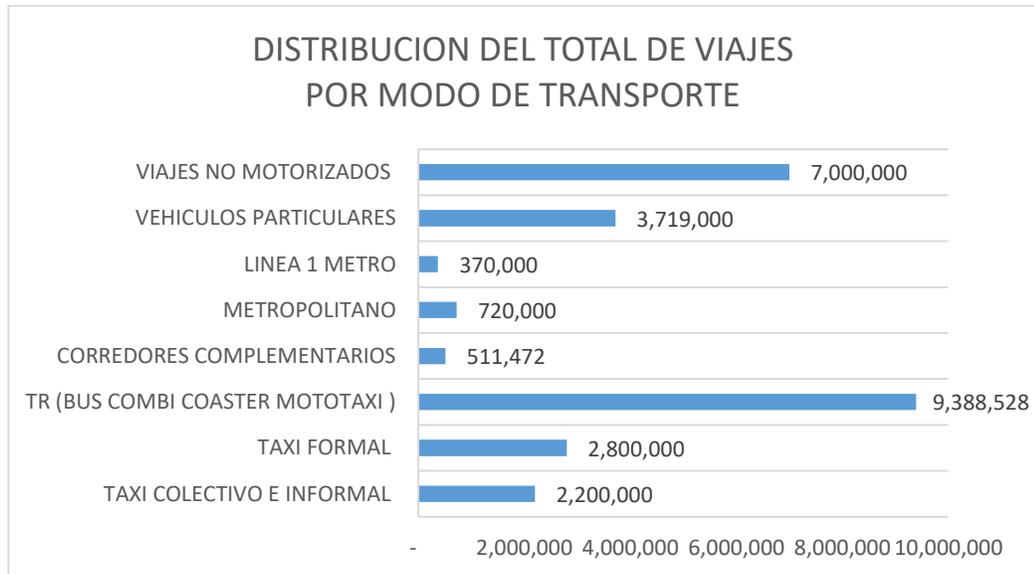


Gráfico 04 – Distribución de total de Viajes por modo de transporte

El número de viajes motorizados diarios efectuados por la población de Lima y Callao es el principal indicador que impacta en la movilidad, su incremento ha sido constante tal como lo reporto JICA en el año 2005 y en el año 2013. Para el presente año 2018, el número de viajes motorizados en Lima y Callao ha llegado a la cifra de **19 millones 709 mil viajes/día**. Resultando una **tasa promedio de 2.8 viajes diarios por persona**.

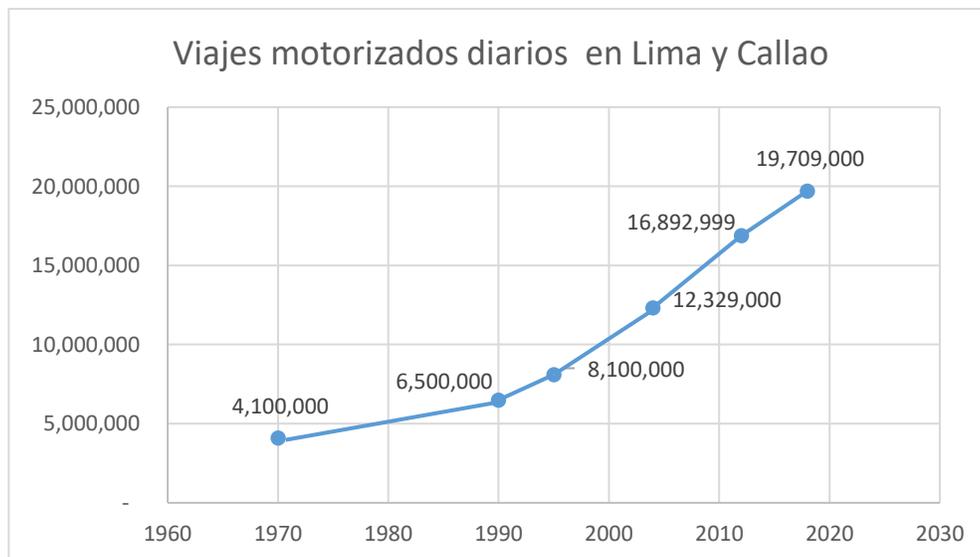


Gráfico 05 –Viajes motorizados diarios en Lima y Callao

De los viajes motorizados, el número de viajes efectuados en transporte público por la población de Lima y Callao es de **15 millones 990 mil viajes diarios**, lo cual nos deja la cifra de **3 millones 709 mil viajes diarios en transporte privado**.

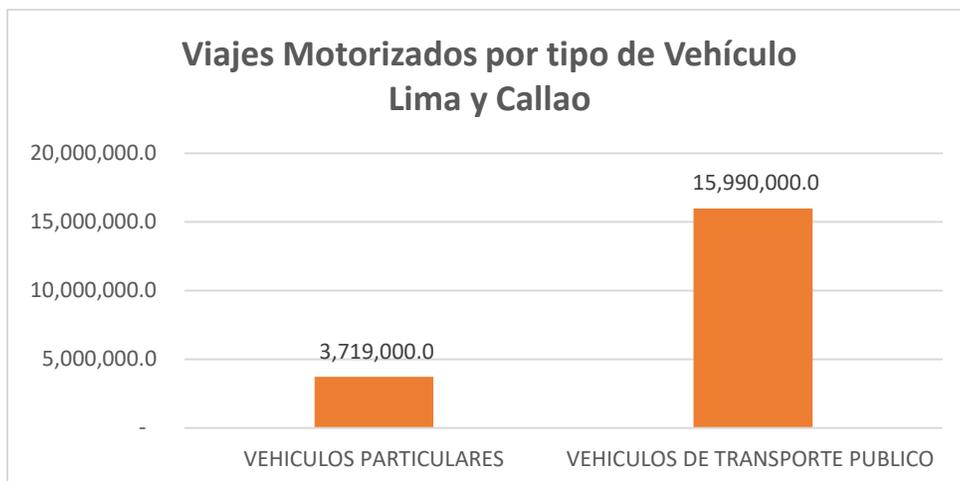


Gráfico 06 - Viajes motorizados por tipo de vehículo

Aun cuando se puede observar, en el Gráfico N°06, que los viajes en vehículos de Transporte Público en el área metropolitana de Lima y Callao, representan el 81.0% de los viajes motorizados, valor aún elevado con relación a otras ciudades de América Latina⁸, es importante analizar la distribución de viajes por tipo de servicio.

VIAJES DIARIOS EN TRANSPORTE PÚBLICO POR MODO	15,990,000.0	100 %
LINEA 1 METRO	370,000.0	2.31 %
METROPOLITANO	720,000.0	4.50 %
CORREDORES COMPLEMENTARIOS	511,472.0	3.20 %
TRANSPORTE REGULAR (BUS - COMBI - COASTER - MOTOTAXI)	9,388,528.0	58.71 %
TAXI	5,000,000.0	31.27 %
- TAXI FORMAL	2,800,000.0	17.51%
- TAXI COLECTIVO E INFORMAL	2,200,000.0	13.76 %

⁸ Datos de "Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina". CAF

Tabla 01 –Viajes diarios en vehículos de transporte público por tipo de servicio

Como se puede observar en la Tabla N° 01 los viajes en Taxi, incluyendo aquellos que se realizan de manera informal, representan el 31.27% de los viajes en vehículos de transporte público⁹.

Es preocupante resaltar que los viajes en taxis, los servicios informales de taxi colectivos y piratas, están llegando a atender a más de la mitad de los viajes que son atendidos por buses, minibuses, microbuses del Transporte Regular. Ver Gráfico 07.

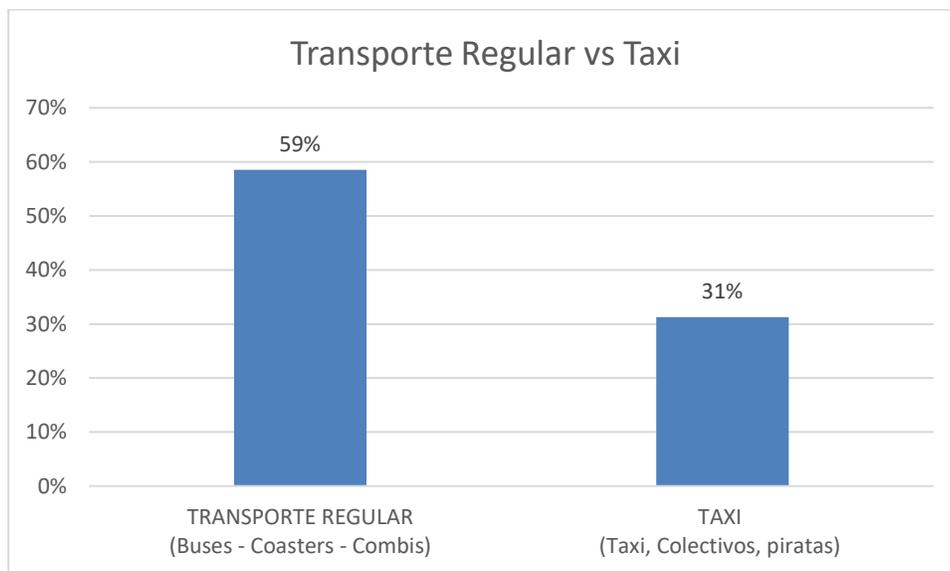


Gráfico 07 - Viajes en transporte regular vs. Taxi

La suma de viajes en vehículos de baja ocupación (VBO), como lo son taxis formales e informales, colectivos, vehículos particulares incluidas las motocicletas, llegan a un total de 8 millones 719 mil viajes diarios, los que representan más del 50% de los viajes en transporte público regular y masivo. Ver Gráfico 08.

⁹ Estudio de Taxi en Lima y Callao - Taryet

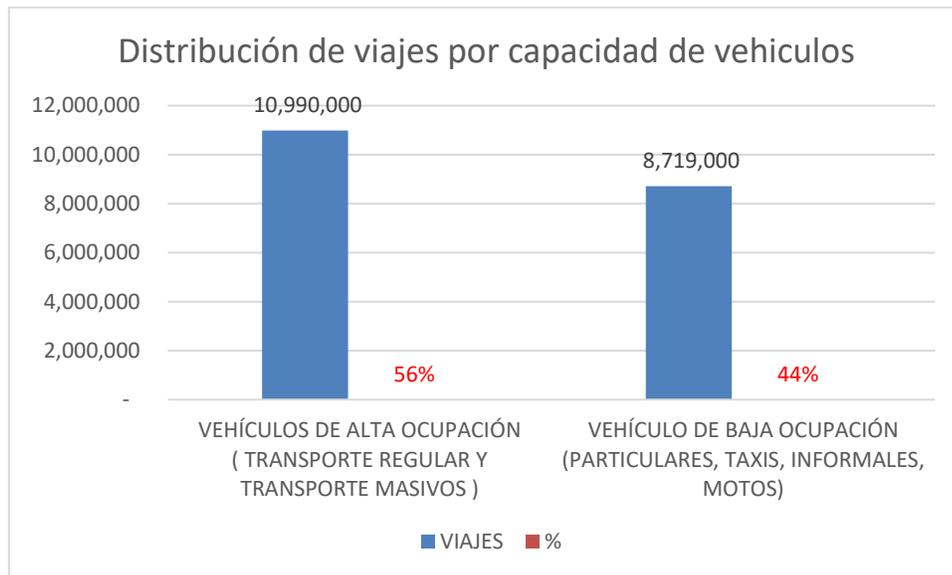


Gráfico 08 - Distribución de viajes por capacidad de vehículos

IV. La flota

En la Metrópoli Lima y Callao al 2018, se tienen inscritas **26,805 unidades de transporte público**. En la jurisdicción de Lima 16,751 unidades en 372 rutas, y en la Municipalidad Provincial de Callao 10,054 vehículos en 144 rutas, siendo este último municipio el que; aun cuando solo representa el 5% del territorio y tan solo el 10% de población, ha autorizado el 37.5% del total de la flota circulante en Metrópoli¹⁰.

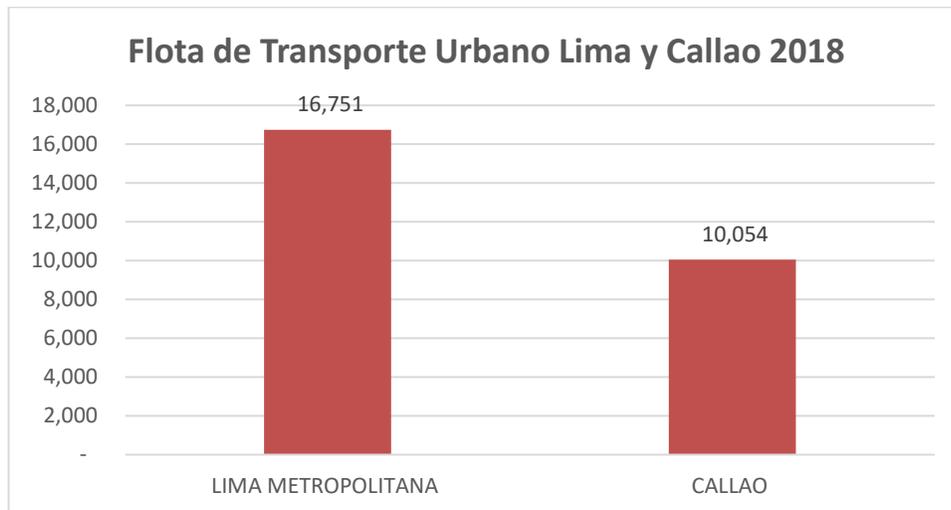


Gráfico 09 – Flota de transporte urbano de Lima y Callao 2018

En el 2010 la Flota de transporte público de Lima y Callao era de 34,225 unidades registradas. Durante el periodo de Implementación del Metropolitano, la Línea 1 del tren y los Corredores Complementarios (2010 - 2017) se llegaron a chatarrear aproximadamente 3,000 unidades, lo cual nos deja una flota de 31,225 unidades. Si restamos de esta cifra las 26, 805 unidades autorizadas al 2018 existe una diferencia de 4,420 unidades que han tenido como destino varias posibilidades: (i) han migrado al sector informal, (ii) han migrado a brindar servicio en provincias. (iii) han dejado de circular por fiscalización, siniestro u obsolescencia y/o (iv) han sido reemplazados por unidades más grandes.

¹⁰ Reporte GTU – MML; GGTU - MPC.

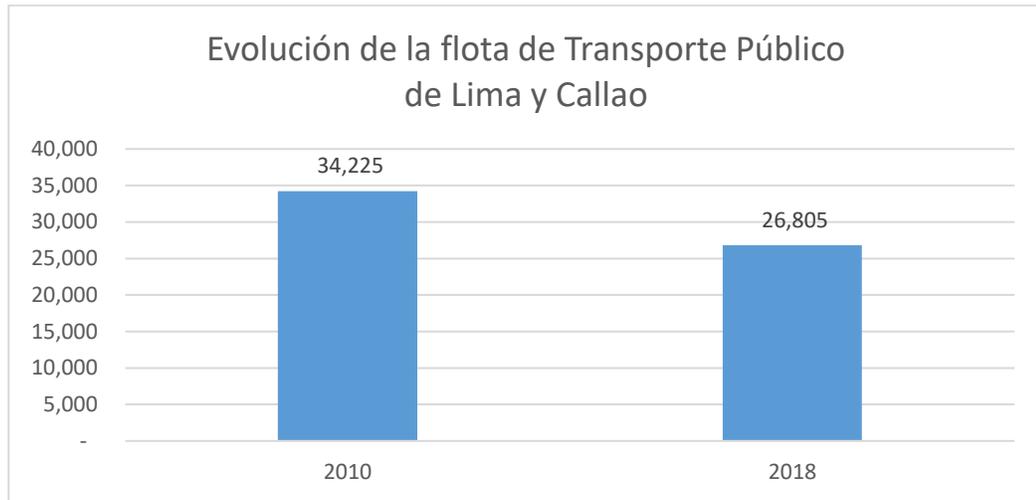


Gráfico 10 – Evolución de la flota de transporte público de Lima y Callao

Dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Lima Metropolitana, los denominados “Minibús o Coasters” (entre 17 hasta 33 asientos) son los mayoritarios con 7,211 unidades, seguidos de los ómnibus (con más de 33 asientos) con 4,827 unidades y las Combis o Microbuses (camionetas rurales entre 10 y 16 asientos) con 3,509 vehículos. Por su parte, en el Callao, las Combis siguen siendo las unidades de transporte urbano mayoritarias con 7,492 vehículos, seguidas muy de lejos por las Coasters con 1,025 unidades y los Buses con tan solo 1,537 unidades tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 11.

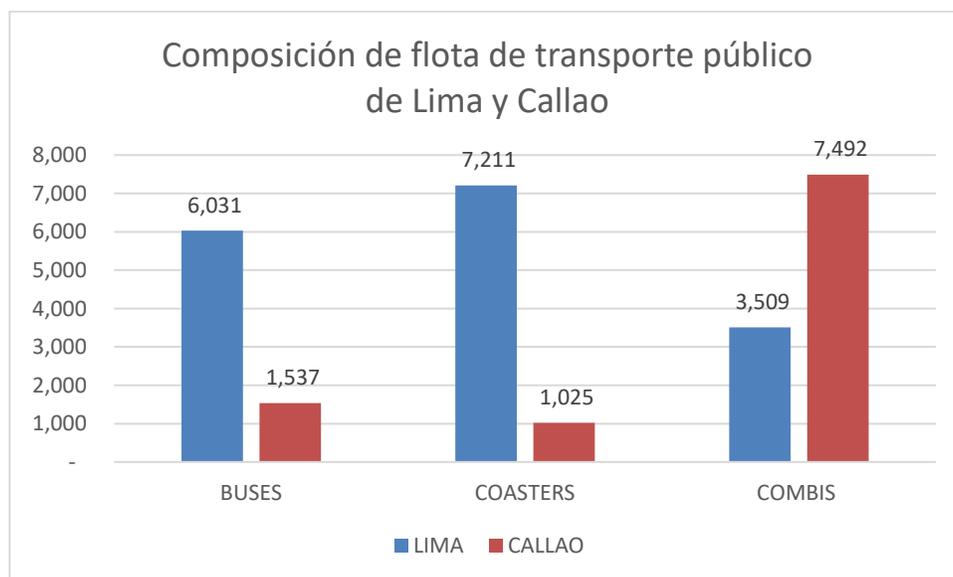


Gráfico 11 – Composición de la flota de transporte público de Lima y Callao

Muy importante, aunque aún insuficiente, es resaltar dentro de la flota de transporte de Lima el avance de los Corredores Complementarios los cuales llegan ya a las 669 unidades en servicio, distribuidas de la siguiente manera:

Corredores Complementarios			
No.	Recorrido	Color	Flota
1	Panamericanas	Amarillo	50
2	Javier Prado - Marina - Faucett	Rojo	253
3	Tacna - Garcilaso - Arequipa	Azul	145
4	Proceres - Abancay - Brasil	Morado	221
5	Carretera Central - Arica - Venezuela	Verde	0
TOTAL			669

Tabla 02 - Flota de Corredores Complementarios

La antigüedad promedio del parque circulante de transporte público en Lima y Callao al 2018 es de 12.5 años, siendo el promedio de la flota de Lima Metropolitana de 10,98 años. Los ómnibus son las unidades con la menor edad promedio, resultado de los procesos de renovación de flota que la MML llevó a cabo durante el periodo 2010 - 2014 con el Metropolitano y las Concesiones de los Corredores Complementarios.

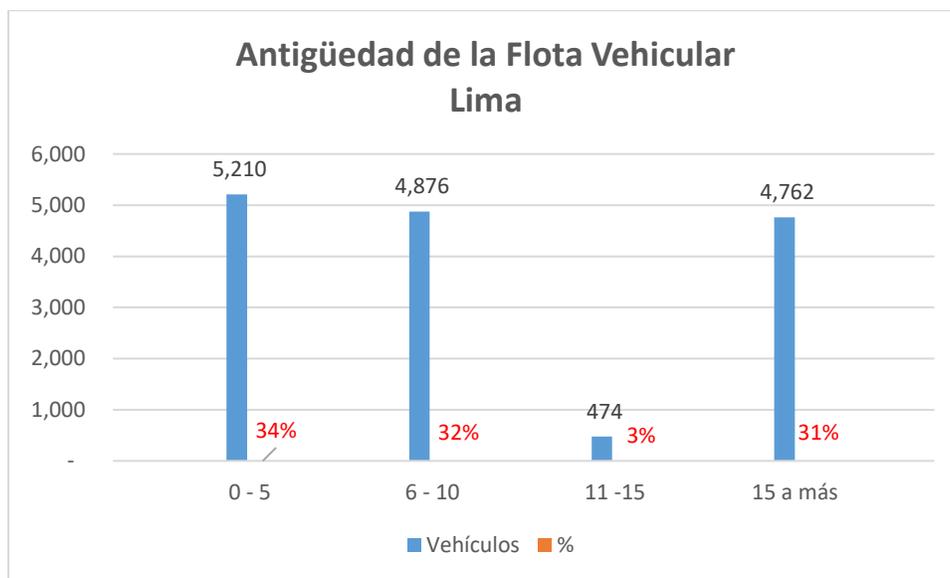


Gráfico 12 – Antigüedad de la flota de Lima

En oposición a esta tendencia **en el Callao** siguen siendo las Combis y Coasters los vehículos con mayor antigüedad dando como resultado **una flota con antigüedad promedio que llega a los 15 años.**

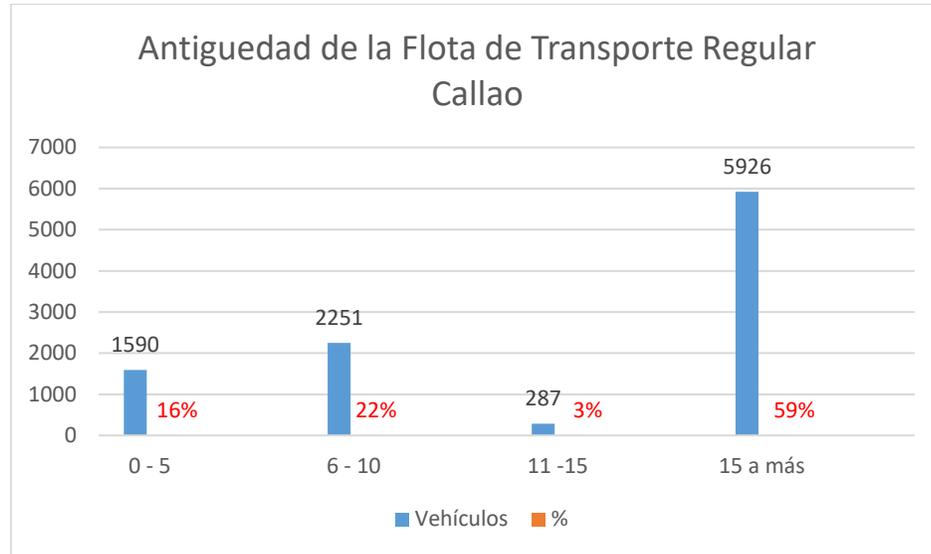
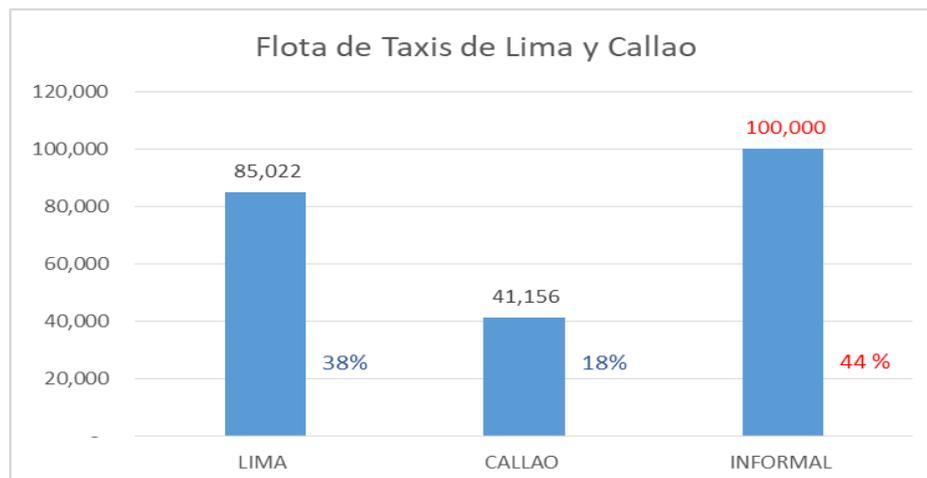


Gráfico 13 – Antigüedad de la flota de Callao

Respecto a los taxis que circulan en la metrópoli Lima - Callao, los estudios realizados refieren un total de 126,718 unidades formales, de los cuales: 85,022 se encuentran registradas en Lima y 41,156 en el Callao. De igual manera, hay una cantidad de vehículos que no cuentan con autorización pero que brindan servicio de manera informal y cuya flota ha sido estimada en 100,000 unidades. Gráfico N° 14¹¹



¹¹ Estudio Taxi en Lima - Taryet

Gráfico 14 – Flota de taxis de Lima y Callao

Del total de los 226,718 taxis, formales e informales, que circulan en Lima y Callao, diversos estudios estiman que: (i) 50,000 unidades realizan servicio colectivo informal¹²; (ii) El 60% de taxistas en Lima está afiliado a más de un aplicativo de taxi¹³. Igualmente, las empresas de servicio de taxi aplicativo han estimado que, aproximadamente el 60% de usuarios en Lima prefiere usar las aplicaciones para solicitar el servicio de taxi¹⁴.

El promedio de edad de la flota de Taxis formales de la Metrópoli se sitúa en los 10 años. La mayor contribución de vehículos antiguos registrados es aportado por el municipio de Lima Metropolitana con 47,985 unidades que representa el 56% de sus vehículos inscritos.

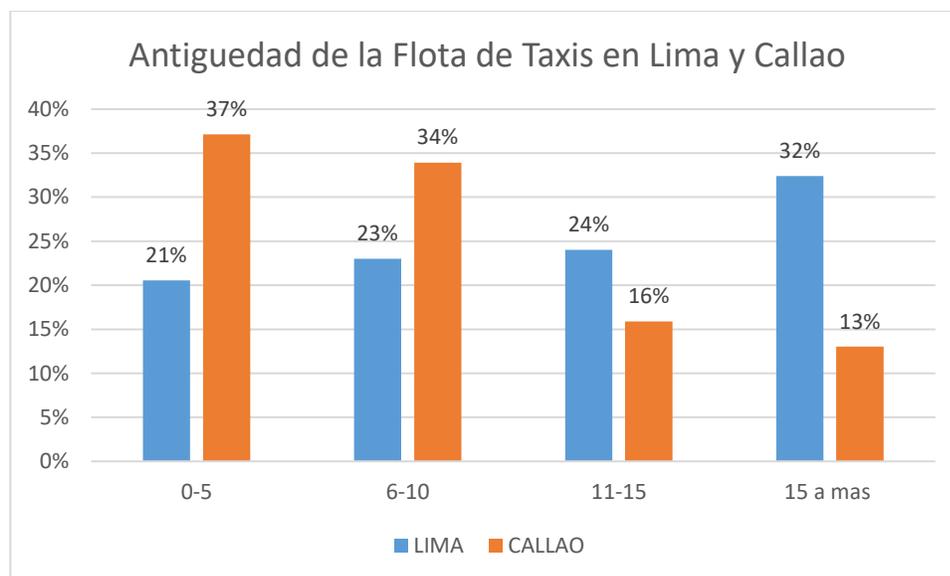


Gráfico 15 – Antigüedad de la flota de taxis de Lima y Callao

¹² Taryet – Estudio del Taxi en Lima y Callao

¹³ Gestión - Mercado de aplicaciones de taxi 17.08.17

¹⁴ Día 1 – Competencia de los Clícks 11.05.18

Las trimotos, o más conocidas como mototaxis, desarrollaron un crecimiento explosivo en los últimos 7 años. De las de 76,930 unidades inmatriculadas en el país en el 2010 se ha llegado 864,658 unidades a julio del 2018.

Del total de unidades registradas en el país, 355,194 unidades (41%) se han inmatriculado en Lima y Callao. Tal como puede verse en el Gráfico N° 16, se estima que del total unidades unas 319,675 están brindando servicio de transporte como mototaxis de pasajeros y 35,519 como unidades de carga¹⁵.

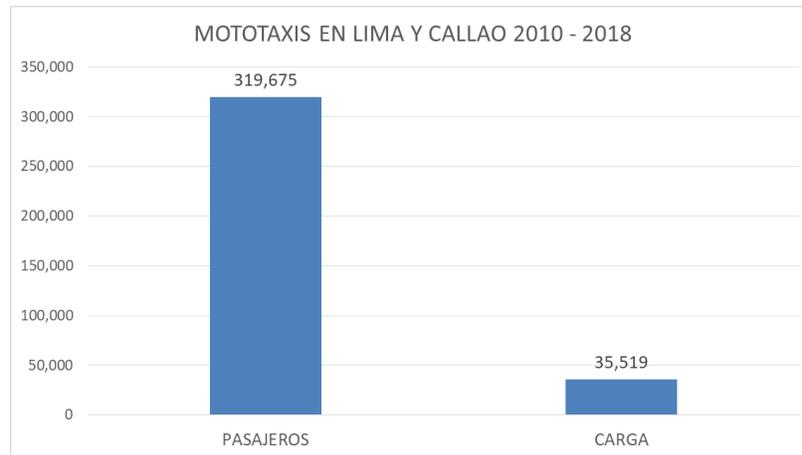


Gráfico 16 – Mototaxis en Lima y Callao

¹⁵ APP – Gerencia de Placas de Rodaje - julio 2018

V. Impacto ambiental

Desde hace tres años, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que Lima Metropolitana es una ciudad con alto grado de contaminación ambiental, expresada en mala calidad del aire y alto nivel de ruido en sus calles. En el 2014 ocupó el primer lugar en la lista de ciudades más contaminadas.

El análisis país presentado por la OMS en el documento “Ambient Air Pollution: A global Assessment of exposure and burden of disease” (2016) determinó que en el Perú, la muerte de 14 personas por cada 100 000 habitantes se debe a la contaminación ambiental. En cifras generales 4 239 muertes.

Por otra parte, si bien es cierto es notorio que se están haciendo los esfuerzos por mejorar la calidad de los combustibles, este último es un detractor considerando su alto contenido de azufre en algunas ciudades del país que puede llegar a alcanzar hasta 2000 partes por millón, además de compuestos aromáticos y bencenos.

Como puede apreciarse en el Gráfico N° 17, el Diésel representa la mayor proporción de combustible utilizado por el sector y es el combustible que mayor emisión de partículas inferiores a 2.5 micras (conocidas como PM 2.5), cuya concentración está por encima del valor referencial reconocido por las autoridades de salud y ambiental del país, e incluso en algunos casos ha alcanzado sobrepasar hasta 6 veces su valor permisible.

Situación similar se observa en la concentración de partículas de 10 micras suspendidas en el aire (conocidas como PM 10), que en algunos casos logra triplicar los niveles permisibles, según lo reportado por la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud.

Tanto, las altas concentraciones de PM 2.5 y PM 10, se reportan con grave impacto sobre la salud de la población, con incidencia en Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) en la población menor a cinco (5) años y mayor a 60 años, así como también en casos de cáncer al pulmón.

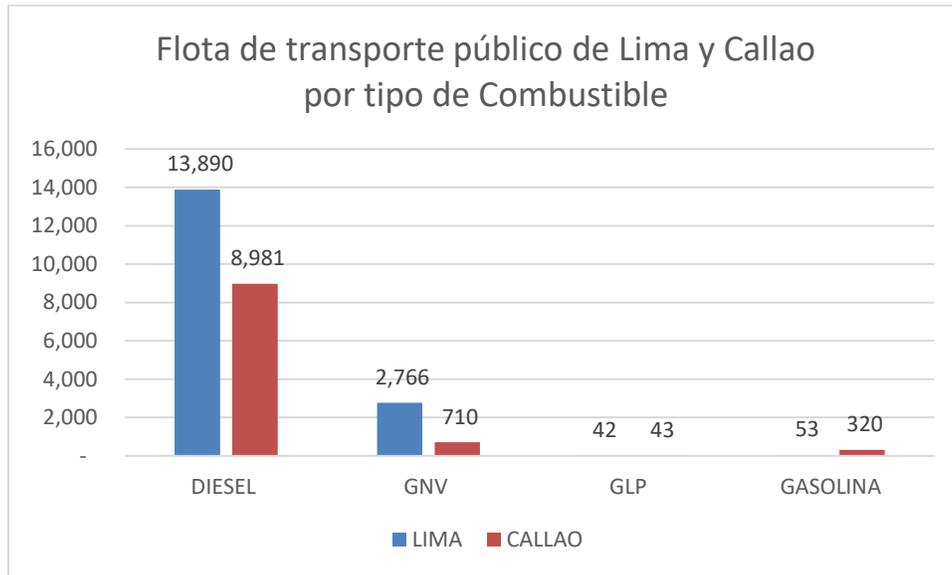


Gráfico 17 – Flota de Lima y Callao por tipo de Combustible

Por lo tanto, se requiere la aprobación de normas que regulen las características mínimas que debe cumplir la flota de transporte público que se incorpore al servicio.

VI. Análisis sobre la gestión realizada por la Municipalidad Metropolitana de Lima con relación al Transporte Público en los periodos 2011-2014 y 2015-2018

6.1 Sobre las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular en Lima Metropolitana.

La problemática compleja que existe en el servicio del transporte regular de personas en Lima Metropolitana ha sido analizada desde hace muchos años atrás por diversos estudios técnicos elaborados por instituciones de prestigio a nivel internacional y especializadas en los temas de movilidad y transporte urbano¹⁶, los cuales determinaron la necesidad de implementar un proceso de cambio en la gestión del servicio de transporte urbano por parte de la autoridad y de los operadores, así como la aplicación de medidas regulatorias que buscaran mejorar la prestación del servicio de transporte en nuestra ciudad capital de manera progresiva.

Con dicho fin mediante la Ordenanza N° 954-MML¹⁷, se establecieron los lineamientos de política municipal de transporte público urbano para el área metropolitana¹⁸, los cuales

¹⁶ Debemos mencionar entre los principales estudios al “Plan Maestro de Transporte para el Área Metropolitana de Lima y el Callao” (conocido como Plan JICA) elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón – JICA en el año 2005 por encargo del Estado Peruano; el Estudio de Corredores Complementarios elaborado por las consultoras ALG e INOCSA en el año 2008 y el “Estudio para la consolidación del Sistema Integrado de Transporte Público de Lima” elaborado por las consultoras Getynsa, Taryet y Geoconsult S.A en el año 2010.

¹⁷ Publicada en el diario oficial el Peruano el 1 de julio de 2006.

¹⁸ **Ordenanza N° 954 – Establecen Lineamientos de Política Municipal de Transporte Público Urbano para el Área Metropolitana**

“Artículo 2.- Lineamientos de políticas

El desarrollo e implementación del Sistema Metropolitano de Transporte (SMT) en la ciudad de Lima, se efectuará en el marco de los siguientes lineamientos de políticas generales:

- a) *El transporte público es el sistema fundamental de movilización urbana.*
- b) *Las propuestas técnicas de solución eficientes deben plantearse acordes con:*
 - *La demanda,*
 - *La integración de las diversas soluciones y componentes del sistema; y,*
 - *El máximo aprovechamiento de la infraestructura y sistema existentes.*

sirvieron de base para la Ordenanza N° 1338-MML¹⁹, 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.

Como puede apreciarse, ambos dispositivos legales fueron emitidos durante la gestión municipal de 2006 – 2010 y dado que urgía establecer un nuevo régimen habilitante y de operación que promueva la migración hacia empresas propietarias de las unidades vehiculares, responsables de la operación del servicio, se aprobaron dos normas importantes: la Ordenanza N° 1599-MML, que regula la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana a partir del 02 de julio de 2012, y; la Ordenanza N° 1613-MML, 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 Ordenanza N° 1613-MML). En suma: nuevas reglas para la operación y el funcionamiento de las empresas y un sistema integrado que importa, entre otros, nuevo diseño de rutas.

Al respecto debe precisarse que el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana (en adelante, SIT), fue constituido para consolidarse como el eje principal de movilidad de la ciudad sobre la base de la integración física, operacional, tarifaria y de medios de pago de todos los servicios de transporte público el cual debía estar conformado por una red de rutas eficientes y racionalizadas, que permitirían a los usuarios viajar a través de la ciudad en menores tiempos y mediante el pago de la tarifa respectiva²⁰.

Resulta necesario indicar que, el SIT contempló a su vez la movilidad a través de vehículos menores no motorizados, previendo la implementación, y recuperación de ciclovías como parte integrante del espacio público; por lo que se emitió la Ordenanza N° 1851 que tuvo por finalidad “*garantizar el derecho de los usuarios a la movilidad segura y eficiente en*

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”.

¹⁹ Ordenanza que reguló la prestación del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima Metropolitana y que estuvo vigente hasta el 01 de julio de 2012.

²⁰ Con dicho objetivo el SIT se creó para estar compuesto por:

- a) El Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad (COSAC), el cual viene siendo ejecutado a través de “El Metropolitano” servicio de transporte masivo que se encuentra en operación al día de hoy;
- b) Los Sistemas Ferroviarios de Transporte de personas que implemente la Municipalidad Metropolitana de Lima;
- c) El Sistema de Corredores Complementarios;
- d) Servicios en los Corredores de Integración, Servicios en los Corredores de Interconexión y Servicios en las rutas de Aproximación.

vehículos menores no motorizados y como parte de un sistema integrado de transporte, contribuyendo de este modo a la reducción de los efectos negativos del uso de vehículos motorizados”.

Por su parte, el Plan Regulador de Rutas se creó para consolidarse como la principal herramienta técnica de la Municipalidad Metropolitana de Lima para la implementación del SIT, estableciendo los criterios técnicos para el diseño de rutas y servicios de transporte con el objetivo de alcanzar la integración del sistema en su totalidad; por tanto, dicho Plan también se configuró como el documento estratégico de transformación del sistema de transporte urbano de Lima Metropolitana que indica las actuaciones temporales (plazos y fechas) y espaciales (vías de la ciudad) de reordenamiento en Lima Metropolitana.

Cabe señalar que, en el marco de la implementación del SIT, el Concejo Municipal emitió el Acuerdo de Concejo N° 194 de fecha 28 de enero de 2014 a través del cual declaró *“la red vial de Lima Metropolitana como **vías saturadas** respecto a la gestión del servicio de transporte público regular de personas”*; asimismo, estableció que *“la Gerencia de Transporte Urbano se encuentra autorizada para llevar a cabo los procesos de licitación pública necesarios con el fin de otorgar concesiones para la prestación de los servicios de transporte público regular de personas en las rutas que se encuentren bajo su competencia, conforme apruebe el trazado y las fichas técnicas de las mencionadas rutas, debiendo dar cuenta al Concejo Metropolitano de Lima en forma periódica”*.

Debido a lo anterior, podemos concluir que para la correcta gestión de la movilidad y del servicio de transporte público resulta necesaria la existencia del Plan Regulador de Rutas, de manera tal que las rutas, servicios y corredores en él definidos, se ciñan a sus parámetros de diseño y desarrollo, pues de lo contrario se estarían generando distorsiones en el SIT en perjuicio de la ciudadanía.

Como puede advertirse, la implementación del SIT y sus rutas no es una acción inmediata, sino que es fruto de un proceso progresivo que tiene como objetivo el paso a un nuevo sistema, sin que ello importe el desabastecimiento de los servicios de transporte para los usuarios de determinadas vías. En tal sentido, esta etapa de transición culmina con la total implementación del antes mencionado SIT. En atención a ello, la GTU, en cumplimiento de lo dispuesto por la Sexta Disposición Complementaria y Final²¹ de la Ordenanza N° 1613-

²¹ 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.

“Disposiciones Complementarias y Finales

MML, a través de diversas resoluciones fue disponiendo la ampliación de la vigencia de todas las autorizaciones otorgadas por la MML a las empresas que brindan el servicio de transporte regular de personas, por plazos cortos, condicionando su permanencia hasta la implementación de los componentes del SIT. En otras palabras, las rutas tradicionales existirían sólo hasta la entrada en operación de las rutas y servicios que comprenderían el SIT.

No obstante, el 28 de febrero de 2015, mediante la Ordenanza N° 1876-MML, el Sistema de Rutas del Servicio de Transporte de Personas en Lima Metropolitana derogó sin más el Plan Regulador de Rutas, el cual como lo señalamos líneas arriba, se constituyó como la herramienta técnica que definía los lineamientos y parámetros del desarrollo del SIT. Dicha disposición se encuentra en el artículo 7° de la referida norma, cuando establece la derogación de todas las normas que se contrapongan a lo regulado por ella, así como la derogación del Anexo I y II de la Ordenanza N° 1613. Asimismo, es oportuno precisar que la referida Ordenanza N° 1876-MML determinó en su artículo 2° que 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 estas rutas cuenta con una Ficha Técnica en la que se precisa el Código, origen, destino, itinerario y datos técnicos de la ruta. Recién con la modificación del referido artículo 2°, realizado por el artículo 1° de la Ordenanza 1876-MML²², se precisó que: *“En ningún caso, las rutas comprendidas en el Anexo I, o sus modificaciones, podrán superponerse a las rutas del Metro de Lima, de los Corredores Segregados de Alta Capacidad, de los Corredores Complementarios, o cualquier otro que sea determinado por la Autoridad competente, según sus normas propias”*.

Por otra parte, el artículo 1° de la Ordenanza N° 1876-MML prescribió que las autorizaciones de las rutas del Sistema de Rutas de Transporte Regular de Personas para Lima Metropolitana, serán otorgadas a las empresas autorizadas por un periodo de tres (03) años, condicionados al cumplimiento de lo dispuesto en la ordenanza que regula la prestación del servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana; precisándose mediante Resolución de Gerencia N° 1010-2015-MML/GTU de fecha 30 de junio de 2015, que las autorizaciones otorgadas a las empresas autorizadas en mérito a la

[...].

Sexta.- Gradualidad en la Implementación del SIT

Dispóngase que, con el fin de implementar la operación de los componentes del SIT y garantizar la continuidad del servicio de transporte, la Gerencia de Transporte Urbano exija de manera gradual y establezca plazos de adecuación para el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas en la Ordenanza N° 1599-MML y en la presente Ordenanza, para el otorgamiento de títulos habilitantes y la permanencia en el servicio de transporte regular de personas.

El incumplimiento de las condiciones o requisitos dentro de los plazos señalados por la Gerencia de Transporte Urbano, será causal de cancelación de la autorización otorgada”.

²² Publicada en *El Peruano* el 21 de junio de 2015.

Ordenanza N° 1876-MML por el periodo de tres (03) años, se otorguen a partir del 01 de agosto de 2015.

Con dicho marco, a través de la Resolución de Gerencia N° 091-2018-MML/GTU de fecha 13 de julio de 2018, la GTU, sin considerar los antecedentes ni las deudas impagas por sanciones impuestas ante el incumplimiento de las normas metropolitanas vigentes que regulan el servicio de transporte regular, amplió de oficio la vigencia de las autorizaciones para prestar el Servicio de Transporte Público Regular de Personas, otorgadas a todas las 339 empresas de transporte operadoras de las rutas del Sistema de Rutas de Transporte Regular de Personas para Lima Metropolitana, por dieciocho (18) meses contados a partir del 01 de agosto de 2018; es decir, tales autorizaciones tendrán vigencia hasta diciembre de 2019.

6.2 Sobre las medidas adoptadas para la determinación de las características y condiciones técnicas de los vehículos que prestan servicio de transporte regular en Lima Metropolitana

La Ordenanza N° 1599-MML estableció un modelo y tipo de vehículo a ser utilizado para la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana, el cual tenía características técnicas, mecánicas y electrónicas definidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual fue denominado Bus Patrón.

Es así como en los artículos 25° y 26° de la referida Ordenanza se reguló las características y especificaciones técnicas del Bus Patrón; estableciéndose además en los artículos 34°, numeral 34.2, y 41°, numeral 41.2, que las empresas de transporte únicamente podían sustituir vehículos que hayan retirado de su flota habilitada con vehículos nuevos que cumplan con los requisitos y características técnicas del bus patrón.

Asimismo, en el numeral 51.2 del artículo 51° de la Ordenanza N° 1599-MML se prescribió como condición técnica básica para los vehículos que prestan servicio de transporte regular de personas: *“Cumplir con las características y condiciones técnicas establecidas en el RNV y con los requisitos y condiciones técnicas del bus patrón, según corresponda”*.

A mayor abundamiento, el segundo párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ordenanza N° 1599-MML prescribió que: *“Sólo se podrán habilitar vehículos por sustitución. Dichas unidades, además de cumplir con los requisitos técnicos del bus patrón establecidos en el artículo 26 de la presente ordenanza, deberán ser de*

propiedad de la empresa solicitante o haber sido contratado por ésta a través de una entidad supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) o por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) bajo las modalidades de arrendamiento financiero, arrendamiento operativo o cualquier otra permitida por la normatividad nacional del sistema financiero y/o del mercado de valores”.

La actual gestión edilicia mediante Ordenanza N° 1974-MML²³ cambió el bus patrón como vehículo para la prestación del servicio de transporte regular de personas por la combi y la coaster. En concreto, el artículo 10° de la Ordenanza N° 1974-MML derogó el artículo 26° de la Ordenanza N° 1599-MML que regulaba las características y especificaciones técnicas del Bus Patrón.

Igualmente, el artículo 1° de la Ordenanza N° 1974-MML modificó el numeral 51.2 del artículo 52° de la Ordenanza N° 1599-MML, que prescribía como condición técnica básica para los vehículos que prestan servicio de transporte regular de personas el cumplir, entre otros, con los requisitos y condiciones técnicas del bus patrón; el texto vigente del referido numeral establece lo siguiente: *“Cumplir con las características y condiciones técnicas establecidas en el RNV y con los requisitos y condiciones técnicas establecidas por la GTU”*.

Producto de este viraje, la flota de vehículos autorizada para la prestación del servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana al cierre del 2018, se encuentra distribuida en microbuses/combis (20.94%), minibuses/Coasters (43%) y ómnibus (36%); es decir, casi 2/3 del total del parque de transporte público habilitado por la GTU se encuentra compuesto por combis/microbuses y Coasters /minibuses. Como se puede apreciar en el Grafico 11 de este informe.

6.3 Sobre las medidas adoptadas para la renovación del parque automotor que brinda servicio de transporte regular en Lima Metropolitana

Como parte del conjunto de medidas adoptadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima para mejorar el sistema de transporte, se emitió la Ordenanza 1595-MML²⁴ – Aprueban disposiciones aplicables a los Programas de Chatarreo de vehículos de transporte de personas que implemente la Municipalidad Metropolitana de Lima, que tuvo como principales objetivos:

²³ Publicada en *El Peruano* el 13 de agosto de 2016.

²⁴ Publicada en *El Peruano* el 27 de marzo de 2012.

- Contribuir a la reducción gradual del excedente de unidades vehiculares de transporte de personas en la jurisdicción de Lima Metropolitana, generando las condiciones necesarias de racionalización de la oferta de unidades de transporte, que faciliten la implementación de un Sistema Integrado de Transporte (SIT) en Lima Metropolitana.
- Promover la sustitución de unidades de menor capacidad por unidades de mayor capacidad.

Así pues, de acuerdo con cifras de Protransporte, entre los años 2012 y 2014 se lograron chatarrar 1,875 vehículos. En el 2015 se logró chatarrar 665 vehículos con más de 20 años de antigüedad; sin embargo, los dos años siguientes se registró una reducción de esta cifra. En el 2016 solo se logró chatarrar 400 vehículos, en tanto que hasta setiembre de 2017 únicamente se habían chatarrado 155 vehículos.

Como parte de las medidas para la mejora del servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana, se elaboró un marco normativo conducente a la renovación de aquellos vehículos que contaban con habilitaciones vigentes para prestar dicho servicio, imponiendo determinadas obligaciones tanto a las empresas de transporte con autorización vigente como a la unidad orgánica con competencias en materia de transporte de la MML.

No obstante lo señalado líneas arriba, la actual gestión municipal dio marcha atrás con las obligaciones impuestas a los operadores del servicio en materia de renovación de la flota vehicular.

En dicha línea, la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ordenanza N° 1769-MML estableció que: *“Dispóngase que las autorizaciones y renovaciones de las unidades vehiculares que prestan servicio de transporte público en las modalidades de turístico y personal, se emitan respetando la antigüedad máxima de permanencia establecida en el Reglamento Nacional de Administración del Transporte - RNAT, hasta que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones apruebe el cronograma respectivo”*.

Igualmente, el artículo 1° de la Ordenanza N° 1876-MML determinó que las autorizaciones de las rutas del Sistema de Rutas de Transporte Regular de Personas para Lima Metropolitana, serán otorgadas a las empresas autorizadas por un periodo de tres (03) años, condicionados al cumplimiento de lo dispuesto en la ordenanza que regula la prestación del servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana.

Con dicho nuevo marco normativo, el Artículo Segundo de la Resolución de Gerencia N° 091-2018-MML/GTU de fecha 13 de julio de 2018 determinó: *“Ampliar de oficio las habilitaciones vehiculares de las empresas de transporte que se detallan en el Anexo 1, sujetas al cumplimiento de la Ordenanza N° 1599-MML, sus modificatorias y normas complementarias, por dieciocho (18) meses contados a partir del 01 de agosto de 2018”*.

Producto de ello, la antigüedad promedio de la flota total autorizada a julio del año 2018 en Lima Metropolitana es 10,98 años (ver Gráfico N° 12).

VII. Conclusiones

De lo desarrollado en el presente informe, se advierte una falta de continuidad del proceso de mejora del servicio del transporte iniciada por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante la gestión edil comprendida entre los años 2011 y el 2014. Dicha ruptura en continuar el proceso iniciado ha significado no solo un retroceso en la gestión de un sistema de transporte urbano eficiente y seguro para la población sino también ha tenido un impacto significativo en el universo de unidades vehiculares autorizadas a prestar servicio público.

La Ciudad de Lima, en el contexto Latinoamericano, es la única ciudad de su tamaño, que no ha logrado constituir un sistema articulado de transporte urbano, y como consecuencia ha adoptado un sistema caótico, donde todos pierden: Autoridades, Transportistas, y Ciudadanos. Y es por ello, que no deja de asombrar porque en un sistema donde todos pierden, el caos prevalece, como respuesta a una acción silenciosa, que es mejor dejar las cosas como están, porque en un problema tan complejo, cualquier intento de orden, de forma natural rompe el estatus de lo inamovible de una realidad de más de 40 años.

VIII. Recomendaciones

¿Ante el desenvolvimiento poco alentador de nuestro aun precario sistema de transporte, qué podemos hacer?

- Entender a la movilidad urbana como un derecho fundamental de la ciudadanía.
- Promover un sistema de transporte de calidad que sea integrado y multimodal, ambientalmente sostenible, que priorice los viajes peatonales, la bicicleta y el transporte público y, sobre todo, que sea digno.
- Implementar la integración tarifaria de todos los modos de transporte mediante un sistema de recaudo único.
- Redirigir las inversiones hacia infraestructura para medios masivos de transporte y no motorizados.
- Reconocer la relación entre la movilidad urbana y el desarrollo urbano para diseñar instrumentos de planificación que consideren ambos aspectos.
- Una mejor logística en transporte de carga y la adopción de un enfoque multimodal que se aparte del enfoque sobre carreteras (ejemplo: desarrollando líneas férreas, puertos y vías fluviales).

¿Cómo lo hacemos?

8.1. **Desarrollar e implementar una articulación institucional eficiente para el sector del transporte y la movilidad del país.**

Objetivo: Contar con instituciones fortalecidas, con competencias claras y que trabajen de manera coordinada para mejorar el transporte y la movilidad en el ámbito nacional.

Generar una adecuada institucionalidad y la distribución de competencias de manera organizada y complementaria.

Propuestas:

- Crear la Autoridad Única del Transporte y Movilidad para la gestión de áreas regionales o metropolitanas conurbadas (Ejemplo: Caso de Lima y Callao).
- Elaborar y aprobar Políticas Nacionales de Transporte de pasajeros y carga.
- Elaborar y aprobar la Ley de la Movilidad Sostenible de bienes y personas en sustitución de la actual Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Elaborar un nuevo Plan Maestro del Sistema Integrado de Transporte Público y Masivo para Lima – Callao y futuras provincias conurbadas.

- Institucionalizar y definir las competencias de los organismos públicos relacionados con el sector del transporte y la movilidad sostenible.
- Crear el fondo de financiamiento del sector que permita implementar proyectos de transporte y movilidad en todas las ciudades de nuestro país.
- Crear el Observatorio de la Movilidad, que produzca información y estadísticas claras y actualizadas para la toma de decisiones en transporte y movilidad.
- Modificar la actual organización del MTC elevando a la Dirección General de Transporte Terrestre a nivel de Viceministerio de Transportes, dejando al actual Viceministro a cargo de los temas infraestructura.

8.2. **Otorgar al sistema de transporte público la categoría de servicio público esencial**

Objetivo: Atender las necesidades de movilidad y transporte de los ciudadanos en condiciones eficientes, seguras, dignas y a una tarifa justa

Desarrollar el instrumento legal que viabilice la declaración del servicio de transporte público de pasajeros como un servicio público de carácter esencial, permitiendo de esta manera la intervención subsidiaria del Estado.

Propuestas:

- Desarrollar el instrumento legal que viabilice la declaración del servicio de transporte público de pasajeros como un servicio público de carácter esencial.
- Implementar mecanismos para que la tarifa de viaje resulte justa para los ciudadanos y transportistas.
- Complementar las condiciones de sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte
- Crear un organismo de control de calidad del servicio, que vele por el cumplimiento de las responsabilidades de los operadores y defienda a los usuarios.

8.3. **Apoyar el desarrollo de sistemas de transporte público de calidad y estrategias de movilidad sostenible en las ciudades**

Objetivo 1: Promover y apoyar el desarrollo de sistemas integrales y multimodales de transporte público articulados para permitir un mayor acceso de las personas a los servicios de su ciudad.

Objetivo 2: Otorgar la máxima prioridad a peatones, ciclistas y usuarios del transporte público en las políticas de transporte y movilidad sostenible.

Objetivo 3: Ofrecer alternativas seguras para el traslado de pasajeros por todo el país.

Propuestas:

- Fomentar el uso del transporte público masivo de calidad para aliviar la congestión, aumentando su eficiencia y accesibilidad y reduciendo las emisiones.
- Implementar sistema de Metro Cable para atender las necesidades de la población de las laderas de Lima.
- Implementar la integración tarifaria de todos los modos de transporte mediante un sistema de recaudo único.
- Legislar los mecanismos necesarios para facilitar a los gobiernos locales la reforma del transporte público en sus jurisdicciones.
- Facilitar la modernización del parque automotor y propiciar el uso de energía más limpia, reformando la asignación de impuestos a los combustibles más contaminantes y a los vehículos más antiguos, que desincentiven su consumo y uso.
- Implementar mecanismos para facilitar la captura de valor urbano e implementar políticas de desarrollo orientado al transporte (DOT).
- Planificar y continuar la implementación de la red nacional que articule los distintos modos de transporte, para conectar a los ciudadanos de todo el país.

IX. Otras recomendaciones

9.1 **Desarrollar e implementar medidas para reducir al mínimo los accidentes de tránsito y muertes en pistas y carreteras**

Objetivo: Proteger la vida de las personas al disminuir los siniestros y lesiones producto de los incidentes de tránsito, implementando las políticas de la Visión Cero, con las que se logren vehículos seguros, vías seguras y usuarios seguros.

Propuestas:

- Elevar a nivel de Agencia con autonomía, presupuesto y capacidad ejecutiva al Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV).
- Asignar recursos suficientes para atender el gran problema de salud pública que implican los accidentes de tránsito en el país mediante la promoción de comportamientos saludables y la atención y recuperación de las víctimas.
- Incrementar la exigencia de requisitos para la obtención de licencias de conducir.
- Actualizar y mejorar los sistemas de imposición de multas de tránsito, así como el cobro efectivo de estas y la imposición efectiva de las sanciones.
- Declarar de carácter obligatorio, a todo nivel educativo, incluido el superior, la enseñanza de la seguridad vial y comportamiento ciudadano en el tránsito, so pena de no graduarse.
- Homologación vehicular, con inclusión de requisitos asociados a la seguridad activa y pasiva del automóvil.
- Es imprescindible la mejora del sistema de revisiones técnicas vehiculares.
- Las vías deben pasar por auditorías viales periódicas, que den cuenta de los problemas de diseño e infraestructura. Así, la identificación y georreferenciación de puntos negros de accidentes de tránsito deben ser levantados y resueltos de manera inmediata.
- Implementar a Gradualidad de las Sanciones por exceso de velocidad
- Cambiar los límites de velocidad de calles y carreteras a niveles internacionales

9.2. Implementar medidas que faciliten a los gobiernos locales disminuir la congestión de tráfico, garantizar la fluidez de todos los modos de transporte en sus jurisdicciones

Objetivo 1: Reducir la congestión con medidas de gestión vial y corregir los problemas de diseño vial y urbano para disminuir el estrés de los conductores y facilitar los desplazamientos en general.

Objetivo 2: Contar con una Policía de Tránsito adscrita a los gobiernos regionales, provinciales y distritales para la gestión, control y fiscalización del tránsito.

Objetivo 3: Promover ciudades con mejor vialidad para peatones, ciclistas y personas con movilidad reducida para facilitar sus desplazamientos en condiciones seguras y dignas.

Propuestas:

- Promover la implementación de Centros de Control e Ingeniería del Tránsito en las ciudades, con el apoyo del gobierno central.
- Legislar para que las autoridades competentes cuenten con los instrumentos apropiados para el saneamiento y gestión vial de las calles y vías de su jurisdicción.
- Legislar para que los gobiernos sub-nacionales cuenten con planes de movilidad y transporte vigentes.
- Reformar la división de la Policía de tránsito redefiniendo sus competencias para tener un equipo técnico bien preparado con permanencia en el tiempo y así mismo ponerla al servicio de las jurisdicciones locales para la gestión, control y fiscalización del tránsito.
- Financiar la capacitación y el equipamiento de las comisarías para que registren, georreferencien y clasifiquen los accidentes vehiculares, con el objetivo de evaluar el tipo de intervención a ser implementada.

9.3. Incrementar la eficiencia del sistema logístico nacional para coadyuvar al desarrollo del país

Objetivo: Facilitar la conexión nacional para hacer más eficiente el traslado de los bienes y reducir los costos económicos y riesgos en las rutas.

Propuestas:

- Planificar y continuar la implementación de la red de vías nacionales desde una visión país que articule los distintos modos de transporte: por tierra, por rieles, por agua y por aire.
- Promover la modernización de puertos y aeropuertos así como la creación de nuevas instalaciones para ampliar la capacidad de traslado de mercancías y pasajeros, facilitando su conexión con las redes de transporte de las ciudades.
- Retirar la Base Naval del Puerto del Callao a fin de lograr incrementar el área de maniobra de carga y descarga, almacenamiento portuario y estacionamiento de camiones.
- Implementar una red de puertos secos para el transporte de carga a las afueras de la ciudad, junto a una red de terra-puertos para viajes interprovinciales en buses.
- Implementar soluciones de entrada al puerto para reducir la congestión alrededor del mismo. En particular, desarrollar un área de estacionamiento de camiones y aprovechar la infraestructura ferroviaria para el acceso al puerto. Facilitar la rápida modernización de la infraestructura ferroviaria permitiría transportar la carga a puertos secos a 15-17 km del puerto para su recogida allí por camiones.
- Crear un observatorio logístico para mejorar la evaluación de las políticas logísticas necesarias, que elabore datos e indicadores que midan los componentes y los costos de la logística a nivel nacional y sub-nacional, mejorando la coordinación entre los distintos organismos que participan en las políticas de logística para simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros y utilizar mejor las Tecnologías de la información y la comunicación TIC con la infraestructura existente.

9.4. Incentivar, promover e invertir en la implementación de programas de formación técnico-universitaria; así como desarrollar estrategias de educación ciudadana en movilidad, transporte y tránsito

Objetivo 1: Formar cuadros de profesionales y técnicos en movilidad, transporte y tránsito.

Objetivo 2: Contar con una sociedad informada y conocedora de las reglas de tránsito y de sus derechos y deberes en torno a la movilidad y el transporte.

Propuestas:

- Impulsar la formación de profesionales, técnicos y especialistas en el sector para lograr una nueva generación de profesionales en movilidad, transporte y tránsito.

- Asignar presupuesto a las universidades y crear incentivos (premios, implementación del proyecto, becas, etc.) para el desarrollo de la investigación en el área de la movilidad, transporte y tránsito.
- Desarrollar y aprobar una estrategia de educación y comunicación ciudadana que se focalice en los derechos y deberes de los ciudadanos en cuanto a la movilidad urbana sostenible y las reglas de tránsito.

REFERENCIAS

- Nota de Política Pública sobre Movilidad Urbana Sostenible- IEP 2016
- Capítulo 3 Mejoras en la Conectividad del Transporte en el Perú – OECD 2016
- Transporte Urbano Como Resolver la Movilidad en Lima y Callao- CIES 2016
- Reporte flota 2018 GTU-MML
- Reporte flota GGTU-MPC
- Estudios TRANSITEMOS

Fundación TRANSITEMOS tiene como objetivo ser un ente consultor y de apoyo a entidades de gobierno para mejorar la situación del tránsito, transporte y seguridad vial a fin de favorecer la movilidad sostenible. Por ello de forma continua articulamos esfuerzos y generamos información y conocimientos relevantes a las necesidades actuales de movilidad, como el presente informe de observancia.