

Sector 3 Introducción

Transporte Sostenible

Política sectorial del país

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (MTC) es el órgano del Estado Peruano que busca lograr un racional ordenamiento a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes y comunicaciones. La base legal se sustenta en dos leyes A) Ley General de Transporte y Tránsito – Ley 27181 B) Reglamento Nacional de Administración del Transporte – D.S. 017-2009-MTC y modificatorias, que estableció las competencias de las autoridades, el registro vehicular y la obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito, implementado desde el 2002. El 2006 se añadió el uso obligatorio del cinturón de seguridad en asientos posteriores de vehículos particulares y del servicio de transporte Interprovincial de personas dado el alto número de accidentes y muertes en las vías.

La vigente Ley Orgánica de Municipalidades tiene su origen en la Ley N° 27972 (2003), establece que el transporte urbano es responsabilidad de las Municipalidades Provinciales. La gestión y fiscalización del servicio regional son de responsabilidad exclusiva de las gerencias sectoriales de los Gobiernos Regionales. Estas competencias, sobre la base de la Constitución de 1993, fueron seriamente debilitadas y sólo desde esta Ley, las Municipalidades recuperaron sus mandatos y competencias respecto.

El modelo de libre mercado liberalizó el transporte público en el Perú desde los 90, lo que es la raíz de buena parte de los problemas de caos y desorden de empresas muy desreguladas y sin estándares mínimos para ofrecer un servicio de calidad, además de una operatividad informal (y hasta ilegal) desbordada que no encuentra una fiscalización de la escala requerida. Desde la última década del siglo XX, una gran parte del sector del transporte público ha sido tomado como un amortiguador del desempleo, por lo que el servicio es conducido y atendido, en muchos casos, por personas de bajo nivel educativo que brindan una deficiente calidad del servicio a los usuarios; además de desafiar las reglas de tránsito y conducción.

La pérdida de la Competitividad Urbana es evidente cuando observamos la situación del transporte urbano en las ciudades del Perú, particularmente en Lima, donde la situación es extremadamente caótica, reflejando un alto nivel de informalidad y siniestralidad. La inseguridad y el maltrato que sufren los usuarios es algo cotidiano. La falta de respeto hacia el peatón y el ciclista crean la sensación de una incuestionable dictadura del transporte privado sobre el transporte público (Rios Villacorta, Alberto; 2012)

La desaparición y ausencia de una educación vial en las políticas públicas en todos los sectores (Transporte, Comunicación, Educación, Municipalidades, etc.) ha conllevado al empoderamiento de los conductores de vehículos en desmedro de la prioridad y los derechos peatonales de manera nociva, que impacta en el sentimiento de seguridad.

De otro lado, no existe ningún tipo de subsidio para el transporte público urbano, todo el costo es soportado por el usuario; el financiamiento del mantenimiento, operatividad, sueldos de choferes, y costos de los vehículos dependen del cobro de la tarifa por el servicio. Sin embargo, esta tarifa ha variado muy poco en décadas, generando el deterioro de la calidad de los vehículos (sobre todo aquellos del mercado informal), un gremio descontento, una competencia voraz que genera accidentes de tránsito, violencia y creciente corrupción.

La ilegalidad tampoco se ha combatido debidamente durante las últimas gestiones municipales. Se ha advertido que la existencia de empresas de transportes con multas impagas en la capital del Perú es responsabilidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). La normativa vigente les otorga a las municipalidades la posibilidad de cancelar la autorización de dichas empresas cuando no paguen sus deudas, sin embargo, esto no se da en la práctica. El transporte urbano, además, ha caído bajo la dirección de personas de bajos valores educativos y que lindan hasta con lo delictivo. Existen casos de choferes y cobradores que incluso asaltan o tienen problemas de violencia hacia los pasajeros.

Existen numerosos problemas relacionados a la Salud Pública. La siniestralidad y secuelas debido a los accidentes de tránsito se incrementan a medida que se incrementa el parque automotor. Los accidentes de tránsito cada vez impactan negativamente en la calidad de vida de las ciudades peruanas y restan la percepción de seguridad vial incluso en las veredas o aceras que deberían priorizar la seguridad de los peatones. Esto conlleva a costos económicos y sociales muy elevados para el estado y para las familias. El tráfico y el ruido, la contaminación por gases también afectan a las personas fundamentalmente de Lima Norte y Este, pero también a Lima Centro y Sur; por lo que Lima ha sido declarada la capital más contaminada de la región latinoamericana (OMS, 2014).

Por obvias razones, el ciclista sigue corriendo muchos peligros; no hay una cultura ciclista, sino que la cultura sigue siendo la del carro. Se tiene que batallar mucho con los vecinos de un barrio para implementar una ciclovía. Desincentivar el uso del vehículo privado y del taxi es un camino largo y difícil. (www.codatu.org)

Para el caso de Lima, a pesar de las iniciativas para establecer una red eficiente de transporte público, estas han sido difíciles de llevar a cabo, y han generado polarizaciones debido a que implican un cambio radical y un gran impacto en los intereses para todos los actores urbanos involucrados (empresas de transporte, choferes, instituciones, medios de comunicación, ciudadanos en general). El desafío principal, por tanto, consiste en proporcionar a las ciudades soluciones de movilidad eficiente y segura. Estas deben presentar algún atractivo o ventaja para los usuarios que pueda motivar el cambio en sus hábitos diarios. Es fundamental tener en cuenta especialmente a la población con menos recursos, que suele verse relegada a una segunda posición al no vivir en el entorno de las zonas conectadas por las redes de transporte público y deber tomar varios modos de acceso, lo que provoca un encarecimiento del costo de viaje total. En estos casos, se requieren soluciones especialmente diseñadas para favorecer la transición al sistema formal de transporte público sin que suponga un impacto económico adverso, y que facilite la interconexión entre los distintos modos con una red integrada. (Diario Gestión, 2018)

En Lima existe una transposición de diferentes sistemas de movilidad pública: el Metro de Lima (Línea 1), el BRT (Metropolitano), el Sistema Integrado de Transporte (corredor azul), Empresas de transporte Formales (Buses) y Empresas Informales (combis, colectivos, etc.); las cuales funcionan de

manera desarticulada y compiten entre sí, contribuyendo al caso, la contaminación, violencia en las vías, competencia nociva, entre otros impactos en la ciudad. Los marcos legales orientados a la mercantilización de los servicios han favorecido esta situación.

Durante la gestión 2011-2014 en Lima, se inició una Reforma del Transporte que fue boicoteada y sabotada por la rivalidad política, los medios de comunicación y hasta por la ciudadanía acostumbrada a 25 años de informalidad. La gestión 2015-2018, no continuó la reforma y priorizó la construcción de infraestructuras para el automóvil, en detrimento de los espacios públicos, los árboles y las áreas naturales de la ciudad. Numerosas manifestaciones y movilizaciones ciudadanas y de vecinos en contra de los atropellos hacia los espacios públicos se han dado lugar durante esta gestión (ampliación del 3er carril de la Costa Verde, intentos de bypass en lugares céntricos como la Av. Angamos, la Av. Salaverry, y la Av. Benavides entre otros) y demuestran la actitud negligente de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) hacia la calidad de vida de los entornos urbanos.

Instrumentos regulatorios

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) modificó el Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, aprobado en junio del año pasado por Decreto Supremo N° 007-2016-MTC, a su vez, mediante el Reglamento Nacional de Tránsito, establece que los conductores de vehículos menores automotores o no motorizados, tienen los mismos derechos, obligaciones y responsabilidades que los conductores de vehículos mayores y el Reglamento Nacional de Vehículos establece también los requisitos técnicos de los vehículos que para circular por las vías terrestres la obligatoriedad de las revisiones técnicas vehiculares anuales.

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN, tiene como finalidad la salvaguarda de la integridad física y psicológica de los usuarios de la Red Vial Nacional, dentro de las políticas integrales de seguridad del actual gobierno. Fue creada para ejercer la acción de supervisión, fiscalización, control y sanción, en las vías de carácter nacional, las mismas que no se encuentran dentro del ámbito urbano, ni están administradas por gobiernos regionales o locales.

En el caso de Lima, la oficina Transporte No Motorizado se creó en agosto del año 1990. Era una Sub Gerencia que pertenecía a la Gerencia del Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Adicionalmente, mediante el Decreto de Alcaldía N° 035 del 2002, se creó el "Proyecto Especial de Preparación del Plan de Inversiones para el Transporte Metropolitano de Lima" (PROTRANSPORTE DE LIMA), con autonomía económica y administrativa, dependiente de la alcaldía de Lima (www.protransporte.gob.pe).

Esto sería modificado con la Ley de creación de la Autoridad del Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao aprobada el 2018 y aún por reglamentar, y que vuelve a debilitar el mandato a las Municipalidades Provinciales de Lima y Callao, al estar en minoría, dado que la presidencia de este organismo recae en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), creando un órgano técnico especializado (OTE) adscrito al MTC que se encargaría de aprobar el Plan de Movilidad Urbana, debiendo considerar la integración multimodal de medios de transporte motorizadas y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes. Este organismo modifica la Ley

General de Transporte Terrestre; así como los artículos 81 y 161 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La ordenanza N° 612 del 18 de marzo de 2004 Promueve el uso de la Bicicleta como medio alternativo de transporte, estableciendo su importancia en la movilidad urbana. Sin embargo, su aplicación todavía no ha sido priorizada por la gran mayoría de municipalidades distritales. La Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima N°1851 de 2014 “Ordenanza para la promoción de movilidad sostenible y eficiente a través de la recuperación y uso de espacios públicos para el transporte no motorizado en bicicleta en la provincia de Lima Metropolitana y la permanencia del programa de ciclovías recreativas de Lima”, declara la intangibilidad y reserva de las áreas destinadas al uso exclusivo de las bicicletas. Esta abala el sistema de multas establecidas a quienes no cumplan esta normativa. Sin embargo, en la práctica no se aplica, a lo cual se suma el diseño ineficiente de las secciones viales para evitar la invasión del auto sobre las ciclovías.

En Lima también destaca el municipio distrital de San Isidro han integrado normativas de interés para la introducción de la bicicleta como medio de movilidad desde el 28 de octubre de 2015, con la Ordenanza N°406-MSI se aprueba la Ordenanza que promueve la movilidad sostenible a través del uso de la bicicleta en el distrito de San Isidro.

Estado del arte del sector: mejores practicas

La Gobernanza del Transporte está sumamente fragmentada y sujeta a factores políticos, sociales y económicos fuertemente influenciados por la Constitución Política del Perú (1993) con un enfoque pro-inversión, que usa las asociaciones público-privadas priorizando la construcción de megaproyectos de carreteras y vías para vehículos motorizados pero que ha generado paralelamente una informalidad y hasta ilegalidad que aún no se logra controlar. Como resultado, las ciudades peruanas todavía adolecen de un retraso en cuanto a movilidad urbana, uno de los problemas más visibles de la capital y de la mayoría de las ciudades, es la congestión del tráfico vehicular, con todas las externalidades relacionadas con este medio de transporte (contaminación, accidentes, inseguridad, conductas violentas y pérdida absurda de tiempo).

Para el caso de Lima, el sistema BRT (llamado Metropolitano) fue un proyecto planificado y propuesto por el alcalde de Lima Alberto Andrade Carmona (1996-2003) y puesta en servicio el 28 de julio de 2010, durante la segunda gestión del alcalde de Lima Luis Castañeda (2003-2010). Su construcción inició en 2006 y durante el avance de sus obras fue cuestionado por los medios de comunicación por motivos de retrasos y sobrecostos respecto al presupuesto original. De igual manera, para 2011 se terminó el tramo 1 de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao (también llamado Metro de Lima o Tren eléctrico). Consiste en un ferrocarril metropolitano elevado y que sirve al área metropolitana de Lima, conformada por la conurbación de las ciudades de Lima y Callao, en el Perú. Este sistema de transporte es administrado por la AATE, entidad que pertenece al Ministerio de Transportes y Comunicaciones desde el 7 de junio de 2009. El 11 de octubre de 2011 se culminó el proceso de transferencia del Metro de Lima, el cual fue entregado por la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) a la empresa operadora GyM Ferrovías S.A. (Línea 1 del Metro de Lima).

Ambos casos, el Metropolitano y el Metro de Lima, cuentan con una sola línea cada uno, ambas en dirección norte-sur en paralelo sin integrarse. A pesar de que los inicios fueron auspiciosos, con el correr del tiempo y debido a la ausencia de políticas de planificación urbana, la gobernanza fragmentada de la movilidad y los presupuestos elevados, los procesos para crear una verdadera red integrada de transporte masivo no se han dado a lugar. En el caso del Metropolitano, actualmente, existen problemas de hacinamiento en horas punta y de incremento de los pasajes debido al tipo de contrato establecido entre la MML y los 4 concesionarios del sistema. En el caso del Metro, el hacinamiento también se percibe notoriamente.

De manera no muy visible, durante los últimos 27 años, la oficina de Transporte No Motorizado de la MML creó varios programas para incentivar el uso de la bicicleta y que continúan hasta la actualidad. Existen los programas como «Al cole en bici», «A la universidad en bici», más recientemente se creó «Ir a turistar en bici», «Al trabajo en bici», y se implementó «El damero de Pizarro sin carro» que consiste en el cierre del centro histórico de Lima a los carros el último domingo de cada mes y donde se desarrollan actividades culturales, deportivas, etc. También, se organizó el cierre del espacio público de la Av. Arequipa sobre 5km todos los domingos y feriados desde las 7am hasta la 1pm. Últimamente, se creó el Proyecto especial «Ciclolima» que es una marca registrada que identifica todo lo que hace la Municipalidad Metropolitana de Lima a favor de la bicicleta, como transporte autónomo, económico, amigable con el medioambiente y saludable. A parte de los programas para incentivar este uso, se fomenta y coordina el desarrollo de infraestructuras cicloviales (www.codatu.org).

Pocos municipios distritales del centro de la ciudad vienen apostando por el transporte alternativo algunas con mayor prioridad (Miraflores, San Isidro, San Borja) y en las cuales se intenta promover el uso de la Bicicleta como medio alternativo. Sistemas de Bicicleta Pública se están consolidando en los distritos que han apostado por este tipo de iniciativa, pero esto no va necesariamente acompañado con la restricción al automóvil. Muchos de estos distritos exigen una cuota alta de automóviles en los proyectos inmobiliarios, con lo cual se tiene una situación paradójica.

Indicadores sectoriales

El año 2017 se vendieron en el Perú 180,281 vehículos, mientras que para finales del 2018 se estima una venta total de 188,000 unidades un 4% más respecto a lo registrado en el 2017. “El resultado anual estaría explicado por la mayor demanda de vehículos livianos, en especial unidades SUV y pick up”. (Diario Gestión, 2018)

Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en el 2014 había 1,5 millones de vehículos en la Región Lima, lo cual representaba el 66% de los vehículos a nivel nacional. En los últimos años, el parque automotor de Lima ha crecido a una tasa de entre 8% y 9% anual. En cuanto a la tenencia de vehículos, en Lima el 15,5% de hogares cuenta con al menos un automóvil, mientras que son más los que cuentan con una bicicleta (23,4%) (CIES, 2016).

La Siniestralidad Vial como indicador de Salud Pública

Numerosos reportes y estudios demuestran que la siniestralidad vial viene incrementándose en el Perú. Entre 1998 y 2012, se han producido más de un millón doscientos mil accidentes terrestres por

vehículos automotores con 49 mil fallecidos (Bambarén y Chú, 2013). Los casos de mortalidad registrados en el periodo 2009-2011, por accidentes de tránsito, se estimaron en 7 481 casos. Sólo el año 2009 registró 2 688 defunciones; el 2010 verificó 2 202 defunciones y en el 2011 la cifra se incrementó a 2 591; observándose una incidencia mayor de muertes ocurridas en el sexo masculino, en proporción de 3 muertes masculinas frente a una femenina (MINSA, 2011).

Según datos de la Dirección de Estadística de la Policía Nacional del Perú, en 2016 se produjeron 89.304 siniestros de tránsito en la red vial peruana, con un saldo de 2696 víctimas mortales. Durante el 2017 esta cifra ha aumentado drásticamente, ya que se registraron 3327 accidentes, los que originaron la muerte de 772 personas. De esta cifra, 328 personas perdieron la vida a causa de choques vehiculares en tanto, 265 tras el despiste de un vehículo. El resto de víctimas murieron luego de sufrir atropellos (75), volcaduras de autos (23) y atropellos con posterior fuga (60). Asimismo, del total de accidentes de tránsito, 1.486 fueron causados por el despiste de un vehículo. Otros tipos de accidentes que causaron gran número de muertes son: atropello (154), atropello y fuga (76), choque (1433) y volcadura (98). Vale precisar que producto de estos hechos otras 5.181 personas resultaron heridas. En tanto, también se registraron 113 heridos por atropello, 20 por atropello y fuga, 2.805 por choque y 203 tras volcaduras de vehículos. (Diario El Comercio, 2018).

En Lima y Callao en total se realizan más de 22,3 millones de viajes diariamente, de los cuales 16,9 millones se hacen en vehículos motorizados. El principal motivo de estos viajes es regresar a casa (47,3%), viajes privados (19,5%) e ir a trabajar o estudiar (16,7% y 14,0%, respectivamente). Sobre la distribución, los viajes en medios colectivos (buses tradicionales, Metropolitano, Metro de Lima y colectivos) son los que más porcentaje poseen (51%), seguido de los viajes a pie (24%) y, solo después, los viajes individuales (auto privado y taxi) con 18%. El resto de viajes se realiza en otros modos. Los viajes en transporte público masivo son largamente superiores a los viajes en medios privados. Otras encuestas indican que en el 2015, el 75,6% de los viajes realizados en Lima se hizo en transporte público, mientras que solo el 15,5% se hizo en transporte privado; por último, el 7,8% de los viajes se hizo a pie o en bicicleta. Las diferentes encuestas coinciden en que los viajes realizados en transporte colectivo exceden largamente a aquellos realizados en medios privados. (CIES, 2016)

Lecciones aprendidas y desafíos

En el Perú se han iniciado desde hace algunos años una serie de acciones, sobre todo locales, para el fomento de una movilidad sostenible urbana, no obstante, es imprescindible que el proceso de cambio del sistema de transporte adquiera relevancia estatal y se enfoque en un marco más amplio y profundo de transformación con enfoque ambiental, social y económico de las ciudades. El principio de Movilidad Sostenible es una oportunidad para que todas las Municipalidades Provinciales puedan internalizar e introducir en sus políticas públicas urbanas. Existe la necesidad de concienciar a todas las personas sobre el respeto de las normas de tránsito y de proteger a los peatones y ciclistas para la obtención de una movilidad más humana.

Según expertos, se debe analizar la viabilidad de la creación de un ente nacional que coordine y supervise la realización de la estrategia de transformación del transporte de personas y mercancías tanto en el ámbito urbano como interprovincial, que usualmente se encuentra en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), pero con un enfoque convencional orientado hacia

infraestructuras, más que a la gestión y transversalidad de otros sectores como la planificación urbana, salud pública y gestión ambiental.

A pesar de que se puedan plantear soluciones técnicas de movilidad, estas sólo serán sostenibles si van alineadas con un compromiso político hacia una planificación y visión de ciudad. De lo contrario es muy poco probable un resultado satisfactorio. La sectorialización y fraccionamiento de atribuciones en los sistemas de movilidad urbana es un factor que impide una adecuada gobernanza urbana de la movilidad en las ciudades del Perú, por lo que una visión transversal de la movilidad integrada a la gestión, planes de desarrollo, usos de suelo, entre otros, pueden llevar a una movilidad que aporte a una mejor calidad de vida.

En Lima, la recién creada Autoridad del Transporte Urbano (ATU) constituye una oportunidad, pero puede ser reformulada para que las municipalidades provinciales tengan una participación más determinante, vinculando su función no solo a la fluidez del tránsito, sino sobre todo a la planificación y visión de ciudad que se desea tener. Por otro lado, se percibe una aproximación todavía incipiente y local hacia la Movilidad Sostenible en algunos de los marcos normativos distritales. Esto ayudaría a mejorar las condiciones del tránsito en las ciudades. En esta política deben estar involucrados todos los actores implicados (peatones, choferes, policía, instituciones públicas y privadas) y hasta el Ministerio de Educación (MINEDU).

Gran cantidad de técnicos vienen comunicando desde hace décadas que la solución involucra diversos ejes a considerar:

1. Desarrollo de una red de transporte público de calidad, eficiente, seguro y sostenible, siempre adecuado y dimensionado según las necesidades y realidades locales.
2. Impulso del transporte no motorizado (incluyendo ciclistas, peatones y personas con movilidad reducida) mediante políticas y programas de actuación que incluyan todas las fases: planificación de la red, diseño y construcción de la infraestructura, consideración de la accesibilidad y la seguridad vial para todos los usuarios. El peatón, el ciclista y el transporte público deben ser los elementos centrales de una estrategia nacional de movilidad sostenible.
3. Fomento de la multi-modalidad, logrando una integración física, operativa y tarifaria de los distintos sistemas de transporte público, planificando y reordenando el modelo actual, y reduciendo el impacto sobre los usuarios con menores recursos.
4. Fortalecimiento de las instituciones públicas, con mecanismos y políticas eficaces de coordinación y gestión integrada de la red de transporte público, así como con la capacitación del personal, permitiendo un trabajo más organizado y eficiente.
5. Fomento de la seguridad y educación vial, creando una cultura de respeto entre todos los usuarios de la vía y de seguimiento de las normativas de circulación. (Gerrero, Portabales y Sanchez 2018)¹

¹ <https://gestion.pe/blog/termometro-desarrollo/2018/01/hacia-una-movilidad-urbana-sostenible-en-lima.html> (visitado 05.11.2018)