



Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

IusInkarri

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política

Vol. 9, n.º 9, enero-diciembre, 2020 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2519-7274 (En línea) • ISSN: 2410-5937 (Impreso)

DOI: 10.31381/iusinkarri.v9n9.3689

PANORAMA HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA

Historical overview of public transit regulation in
Lima

ESTEBAN POOLE FULLER

Pontificia Universidad Católica del Perú
(Lima, Perú)

Contacto: a20070842@pucp.edu.pe

RESUMEN

El marco jurídico del transporte público de Lima ha experimentado, en el transcurso de su historia, una compleja evolución, al compás de los cambios en las condiciones tecnológicas, sociales y urbanas en que se ha desenvuelto. A su vez, tanto el contexto social como el marco jurídico de esta actividad han venido atravesando profundos cambios en años recientes. En tal sentido, tras varias décadas de intensa desregulación y liberalización de los servicios de transporte público, se ha adoptado un conjunto de medidas orientadas a su reorganización bajo un Sistema Integrado de Transporte (SIT), en el que se reintroduce un régimen jurídico de servicio público para la actividad. Dichos cambios, no obstante, exhiben tensiones con la persistencia de altos niveles de informalidad en los servicios de transporte público.

Dada la importancia de los cambios que se están produciendo actualmente en la regulación del transporte y la movilidad urbana de Lima, y la urgencia por ordenarlas más racionalmente, surge la necesidad de analizar el trasfondo histórico de estas dinámicas y de su marco jurídico. En vista de ello, el presente artículo pretende aportar un panorama histórico de la evolución de la regulación del transporte público en Lima desde la emisión del Reglamento Municipal de Carruajes de 1874, primer instrumento normativo de alcance general referente al transporte público en Lima, hasta la actualidad. El artículo busca contribuir a la comprensión de los factores que han llevado a la situación que presentan actualmente el transporte público y la movilidad urbana y en qué medida los factores jurídicos han incidido sobre ella.

Palabras clave: transporte público; regulación; marco jurídico; servicio público; historia; Lima.

ABSTRACT

The legal framework of public transit in Lima has undergone, over the course of its history, a complex evolution, along with the changing technological, social and urban conditions in which it has developed. In turn, both the social context and the legal framework of this activity have been undergoing profound changes in recent years. In this sense, after several decades of intense deregulation and liberalization of public transit services, a set of measures has been adopted to reorganize it under the framework of an Integrated Transit System (SIT), in which a public service legal regime is being reintroduced for the activity. These changes, however, exhibit tensions with the persistence of high levels of informality in public transit services.

Given the importance of the changes that are currently taking place in the regulation of public transit and mobility in Lima, and the urgency to order them more rationally, arises the need to analyze the historical background of these dynamics and their legal framework. In view of this, this article aims to provide a

historical overview of the evolution of public transit regulation in Lima from the issuance of the Municipal Carriage Regulation of 1874, the first general scope legal instrument regarding public transit in Lima, up to date. The article seeks to contribute to the understanding of the factors that have led to the current situation of public transit and urban mobility and to what extent legal factors have influenced it.

Key words: public transit; regulation; legal framework; public service; history; Lima.

Recibido: 30/06/2020 Aceptado: 21/07/2020

1. INTRODUCCIÓN

La situación de la movilidad urbana es percibida como uno de los aspectos más críticos de la problemática urbana de Lima¹. Entre los aspectos gravitantes de dicha problemática destacan los bajos estándares de calidad del transporte público y el predominio de actores informales en su operación; un servicio de taxis sobredimensionado e igualmente altamente informal; y una elevada accidentalidad vial a causa de una deficiente gestión del tránsito y a la frecuente inobservancia de las normas que lo regulan por los conductores, así como por un diseño urbano centrado en facilitar el flujo de automóviles que resulta generalmente muy hostil a los peatones. A dicho escenario se han ido sumando, más recientemente, la creciente congestión vehicular generada por el crecimiento del parque automotor; y la nueva problemática que supone la proliferación de motocicletas, servicios de *delivery* y patines eléctricos. Finalmente, la pandemia de la COVID-19, producida en el 2020, ha tornado especialmente urgente la reducción

1 La baja calidad del transporte público fue percibida en 2019 como el segundo problema más grave de Lima por el 46.2 % de las personas encuestadas por el Observatorio Lima Cómo Vamos (2019, p. 10).

del hacinamiento en el transporte público y ha evidenciado la necesidad de ordenarlo más racionalmente.

Frente a esta realidad social, resulta pertinente analizar el marco normativo que regula la movilidad urbana limeña y, más concretamente, el transporte público, a fin de inquirir de qué forma incide sobre aquella. El análisis, a su vez, puede enriquecerse si se asume una perspectiva histórica que permita aportar luces sobre los factores que han llevado a la situación actual del transporte público y respecto a en qué medida el derecho ha incidido sobre esta.

Desde el Reglamento Municipal de Carruajes de 1874, primer instrumento normativo de alcance general referente a la movilidad urbana en Lima, y al transporte público en particular, el marco jurídico de dicha actividad ha experimentado una compleja evolución, a la par que las condiciones tecnológicas, sociales y urbanas en que esta se ha desenvuelto.

Tras varias décadas de intensa desregulación y liberalización de los servicios de transporte público², se ha adoptado un conjunto de medidas orientadas a su reorganización bajo un Sistema Integrado de Transporte (SIT), en el que se reintroduce un régimen jurídico de servicio público para la actividad (Poole, 2016). Ello supone la limitación de la libre competencia en los servicios de transporte; una mayor intervención del Estado en la regulación de las condiciones en que se presta el servicio; y la entrega de subsidios a las empresas prestadoras destinados a cofinanciar los costos de operación. Dichos cambios en el marco regulatorio derivan de la constatación de la ineficacia de los mecanismos de mercado por sí solos para garantizar la prestación de un servicio adecuado (Poole, 2017) y de la necesidad, en consecuencia, de una mayor intervención estatal orientada a elevar los estándares de calidad del transporte público.

2 En particular, desde la emisión en 1991 del Decreto Legislativo n.º 651, que suprimió la regulación tarifaria y virtualmente cualquier forma de reglamentación de los servicios de transporte público.

Los cambios descritos en la regulación del transporte público se enmarcan, de forma más amplia, en un incipiente cambio de paradigma en la regulación y la gestión de la movilidad urbana limeña en su conjunto (Poole, 2017). Tras cerca de un siglo de predominio de políticas urbanas centradas en el tránsito, es decir, en la maximización de flujos de vehículos particulares, se observa, durante los últimos años, una progresiva adopción del enfoque de movilidad urbana sostenible, el cual atiende a todas las formas de desplazamiento, y privilegia aquellas con menor impacto social y ambiental (caminata, bicicleta, transporte público) (Alegre, 2010, 2016; Dextre y Avellaneda, 2014; Poole, 2017). Dicho cambio de paradigma responde a la constatación de los impactos negativos de la motorización (creciente empleo e impacto socioambiental del automóvil) sobre el medio ambiente y el entorno urbano, y a la ineficacia de las medidas centradas en la construcción de infraestructura vial para hacer frente a los problemas de movilidad; así como a la creciente acogida del discurso del desarrollo sostenible entre la sociedad civil y los tomadores de decisiones. No obstante, los esfuerzos de reorganización del transporte público han chocado con la subsistencia de una significativa presencia de transportistas informales. Esta se ha expresado, en años recientes, en la proliferación de taxis, motocicletas y colectivos, que operan sin autorización inclusive en vías que han sido concesionadas a un número limitado de operadores. Estos actores informales del transporte ejercen, a su vez, presiones políticas para limitar los alcances de la nueva regulación a fin de seguir operando.

Dada la importancia de los cambios que se están produciendo actualmente en la regulación del transporte y la movilidad urbana de Lima, así como los desafíos y las tensiones a los que hacen frente, surge la necesidad de analizar el trasfondo histórico de esta dinámica. Dicha perspectiva de análisis ha de contribuir a la comprensión de los factores que han llevado a la situación que presentan actualmente el transporte público y la movilidad urbana y en qué medida los factores jurídicos han incidido sobre ella.

Al respecto, ha de anotarse que existe un vacío en la investigación historiográfica sobre la regulación del transporte público. En tal sentido, si bien se observa, a partir de la década de 1970, el desarrollo de un corpus relativamente amplio de investigaciones con respecto al transporte urbano de Lima en general, en el plano historiográfico no se encuentran, a la fecha, estudios sistemáticos y actualizados.

Al respecto, el trabajo de Glave (1977) representó el primer esfuerzo por trazar un estudio histórico sobre el transporte público en Lima, abordando el período que va de la década de 1920 a la de 1970³. Posteriormente, Burga et al. (1990)⁴, Soto et al. (1986), Arroyo (1990)⁵, Bielich (2009), Vega et al. (2011) y Poole Fuller (2016) dedican pasajes de sus trabajos a la historia del transporte público limeño y, más específicamente, a su regulación. Si bien los trabajos de dichos autores suponen un punto de partida, no alcanzan a profundizar en los aspectos jurídicos e historiográficos del transporte urbano limeño. Del mismo modo, se constata que dicho cuerpo de trabajos se encuentra relativamente desactualizado, dado que, con la excepción del estudio de Poole Fuller (2016), no se han abordado los cambios en el marco normativo producidos a partir de 2011, pese a su relevancia.

Teniendo en cuenta lo señalado, se observa la necesidad de contar con trabajos de investigación que aborden, de forma específica, la historia del marco jurídico del transporte público en Lima. Estos trabajos han de enmarcarse, en forma más amplia, en

3 Si bien Glave, desde una óptica de análisis preminentemente marxista, se centra en los aspectos vinculados a la economía política del transporte urbano, prestando escasa atención a los aspectos jurídicos.

4 Burga et al. (1990) profundizan particularmente en los aspectos historiográficos y jurídicos, trazando una cronología de las normas jurídicas emitidas para el transporte público de Lima entre 1941 y 1986. No obstante, el análisis historiográfico adolece de superficialidad, en tanto que el trabajo de dichos autores, centrado en abogar por la liberalización del transporte público de Lima, no posee un carácter estrictamente académico.

5 El trabajo de Arroyo posee interés por ser el único estudio en abordar los antecedentes de la regulación del transporte urbano de Lima durante la época virreinal.

investigaciones historiográficas sobre la evolución de la movilidad urbana en Lima, así como de su marco normativo y de las políticas públicas que inciden sobre este ámbito de la vida urbana.

Dentro del mencionado ámbito, este artículo pretende contribuir al desarrollo de una línea de investigación de carácter específico, sistemática y actualizada sobre el desarrollo histórico del marco jurídico del transporte urbano colectivo de Lima, y el análisis de cómo ha reflejado la evolución de los paradigmas de intervención estatal en la esfera social y las políticas urbanas.

Sobre la base de estos antecedentes y objetivos de investigación, el presente artículo plantea como hipótesis que el marco jurídico del transporte urbano en Lima ha variado en respuesta a cambios de paradigmas en las políticas urbanas y en las formas de concebir la intervención estatal sobre la esfera social y económica; así como a las transformaciones sociales y urbanas producidas como consecuencia del crecimiento acelerado y predominantemente informal de Lima a lo largo del último siglo. En tal sentido, se plantea que la regulación del transporte urbano en Lima ha oscilado entre dos polos: los intentos de establecer un régimen de servicio público para el transporte colectivo, reflejado en la normativa vigente durante la mayor parte del siglo XX; y una escasa regulación e intervención del Estado sobre la actividad, cuya mayor expresión ha sido la profunda liberalización y desregulación emprendida durante la década de 1990.

Los intentos recientes de reordenar el transporte reflejarían una tendencia a acotar los alcances de las reformas de mercado de la década de 1990 al constatarse los límites de la iniciativa privada y la necesidad de fortalecer las instituciones públicas a fin de garantizar el desarrollo y hacer frente a un conjunto de problemáticas sociales, ambientales y sanitarias. Dichos esfuerzos se enmarcarían, a su vez, dentro de un cambio de paradigma en las políticas urbanas caracterizado por el paso de un enfoque centrado en el tránsito a uno de movilidad urbana sostenible que conlleva un cambio de prioridades en las políticas públicas, en tanto que implica dejar de privilegiar al automóvil frente a otras

formas de desplazamiento. No obstante, las variaciones en la regulación enfrentan el desafío de la subsistencia de persistentes niveles de informalidad en la prestación de los servicios de transporte público, que resisten las reformas y ejercen presiones para la reproducción de una lógica desreguladora en el marco normativo del transporte público.

El artículo presenta la siguiente estructura. En primer lugar, se reseñarán los antecedentes más remotos de la regulación de la movilidad urbana en Lima durante el período colonial, llegando hasta la reglamentación de los servicios de carruajes y las concesiones de los tranvías a finales del siglo XIX. Más adelante, se abordará la aparición y el desarrollo de la movilidad motorizada y de los buses durante la década de 1920 y las formas que fue asumiendo su marco jurídico durante las décadas subsiguientes. Posteriormente, se reseñarán dos fenómenos paralelos, se abordará el período comprendido entre las décadas de 1960 y 1980: la intervención directa del Estado sobre la prestación del servicio de transporte público a través de empresas públicas y la proliferación de transportistas informales, que fue de la mano del incipiente reconocimiento jurídico de estos últimos. A continuación, se expondrá la intensa liberalización y desregulación que presentó el transporte urbano durante la década de 1990, en un contexto de reformas económicas neoliberales y mayor permisividad hacia los actores socioeconómicos informales. Por último, se tratarán los cambios regulatorios que vienen produciéndose durante la última década, signados por intentos de reorganización del transporte público bajo un régimen de servicio público con mayor intervención estatal; la aparición de modalidades de transporte público masivo (Metro, Metropolitano o BRT); y la incipiente acogida del paradigma de la movilidad sostenible en las políticas urbanas.

El panorama histórico desarrollado en este artículo ha de permitir trazar e interpretar la evolución, desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, de la intervención del Estado sobre los servicios de transporte público y las premisas que han orientado sus

actuaciones sobre la movilidad urbana. El conocimiento de dicho trasfondo histórico redundará, a su vez, en una mejor comprensión del contexto contemporáneo, orientando las investigaciones referentes a la movilidad y el transporte urbano en Lima, al tiempo que permitirá extraer lecciones prácticas a ser tenidas en cuenta en el ámbito de las políticas públicas.

2. ANTECEDENTES (1535-1874)

Hasta finales del siglo XIX no se contó con un marco jurídico que regulase, de forma integral, el transporte urbano de Lima o alguna de sus modalidades. El escaso desarrollo de los instrumentos normativos puede atribuirse al hecho de que, hasta fines del siglo XIX, Lima y la mayoría de las ciudades poseían dimensiones reducidas y, por tanto, la mayoría de desplazamientos intraurbanos se realizaban a pie (Carbonell y Cano, 2006). En tal sentido, la expansión de las ciudades a partir de dicha época se ha debido, en gran medida, a la aparición y al desarrollo de la movilidad motorizada.

Sin perjuicio de dicha constatación, cabe anotar que durante el período de la colonización española se introdujeron algunas normas en relación con aspectos específicos de la movilidad urbana limeña, con énfasis en el transporte de carga (Arroyo, 1990). La más antigua de dichas normas se remonta a 1556, cuando el Cabildo de Lima emitió una ordenanza que prohibía a las carretas transitar al interior de las acequias, con el fin de evitar que sus aguas turbias se rebalsasen a las calles, posiblemente, a fin de prevenir la propagación de epidemias.

A partir del siglo XVII irán desarrollándose como medio de transporte en la Lima colonial los vehículos a tracción animal, que tenían como modalidades los coches, las calesas y los balancines (Arroyo, 1990). Mientras que los coches fueron mayoritariamente empleados como vehículos particulares, cuyo uso estaba limitado a un grupo muy reducido de altos funcionarios civiles, militares, eclesiásticos y aristócratas; las calesas y los balancines

fueron utilizados crecientemente como vehículos de alquiler, precursores de los taxis⁶. Pese a su paulatina expansión, no se hicieron mayores esfuerzos por regular el servicio de transporte de pasajeros en la Lima virreinal.

3. APARICIÓN DE LAS PRIMERAS MODALIDADES DE TRANSPORTE PÚBLICO Y DESARROLLO INICIAL DEL MARCO REGULATORIO (1874-1921)

Durante la segunda mitad del siglo XIX se iniciaron cambios en la configuración urbana de Lima, que empezó su expansión tras la demolición de las murallas que la rodeaban en 1872 (Sánchez et al., 1978; Vega et al., 2011). Ello supuso, a su vez, cambios en las condiciones de prestación del transporte urbano de pasajeros, que condujeron a la necesidad de establecer un marco jurídico para una realidad social crecientemente compleja (Sánchez et al., 1978; Poole, 2016).

El primer ámbito en el que se hizo un esfuerzo por regular el transporte urbano de pasajeros fue el de los coches particulares a tracción animal. Para mediados del siglo XIX ya habían proliferado servicios de coches de alquiler, los cuales comenzaron a circular por rutas relativamente definidas. Frente a este fenómeno, en 1874 la Municipalidad de Lima emitió la Reglamentación Municipal de Carruajes. Se trató del primer instrumento normativo que reguló, de forma integral, una modalidad de transporte urbano. La norma reglamentaba tanto a los carruajes particulares como a los de alquiler. Entre las innovaciones que supuso, se contó el establecer que los vehículos llevaran placas indicando una numeración, que los conductores contasen con una libreta de registro (precursora de la licencia de conducir), y la inspección anual obligatoria de los vehículos (medida precursora de las actuales revisiones técnicas).

6 En 1815, las autoridades virreinales estimaban que circulaban en Lima 230 coches particulares, 1500 calesas y 150 balancines.

Al mismo tiempo, se inició el desarrollo de los modos de transporte masivo de pasajeros, con la aparición de los ferrocarriles y los tranvías (Sánchez et al., 1978; Vega et al., 2011). En 1851 se inauguró el primer ferrocarril del Perú, de Lima a Callao, al que se sumó, en 1858, el ferrocarril de Lima a Callao. El territorio atravesado por dichas líneas ferroviarias constituyó los primeros ejes de expansión de Lima más allá de su casco histórico.

Mientras que los trenes consistían en un modo de transporte interurbano, los tranvías representaron el primer modo de transporte colectivo intraurbano (Sánchez et al., 1978). La primera línea de tranvía se inauguró en 1878, operando a tracción animal. Los tranvías eléctricos fueron introducidos en 1906. Hacia 1920, cuando el tranvía alcanzó su mayor desarrollo, operaban 7 líneas, con cerca de 40 km de vías y una flota de 250 vagones.

El servicio de tranvías fue prestado inicialmente por la Empresa del Tranvía de Lima y posteriormente por el consorcio Empresas Eléctricas Asociadas⁷. El título habilitante para la prestación de dicho servicio era un contrato celebrado entre los operadores y la Municipalidad de Lima, que puede ser considerado como un antecedente lejano de los contratos de concesión de servicios públicos (Poole, 2016). En dicho contrato se determinaban las condiciones de prestación del servicio y los procedimientos para fijar la tarifa. En 1934 la empresa del tranvía fue transferida al Estado y se constituyó la Compañía Nacional de Tranvías⁸.

Tras un período de auge durante las primeras décadas del siglo XX, y de forma análoga a otras urbes en el mundo, el tranvía decayó progresivamente frente a la competencia de los buses como modo de transporte y la expansión metropolitana de Lima (Glave, 1977; Sánchez et al., 1978). Finalmente, en 1965 se disolvió la Compañía Nacional de Tranvías y dejaron de circular sus vagones.

7 Consorcio que era, a un tiempo, empresa de generación eléctrica y de transporte urbano (Sánchez et al., 1978).

8 La cual fue una de las primeras empresas estatales creadas en el Perú.

4. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO PARA LA MOVILIDAD MOTORIZADA (1921-1965)

Con la introducción del automóvil y del transporte basado en el motor a combustión en la década de 1920 se inició una nueva etapa en el desarrollo de la movilidad urbana de Lima y en su marco regulatorio. Por una parte, la construcción de avenidas amplias y de autopistas destinadas a los automóviles supuso cambios significativos en la trama urbana y estimuló la expansión acelerada de Lima (Vega et al., 2011). Por otra parte, los nuevos modos de transporte reemplazaron a los preexistentes (en primer término, a los carruajes y posteriormente al tranvía), e introdujeron una nueva dinámica en la movilidad urbana. Por último, el transporte de pasajeros en vehículos motorizados se evidenciaría mucho más difícil de regular que el ferroviario, por sus menores costos y la flexibilidad de la operación, lo que, aunado al crecimiento acelerado y predominantemente informal de Lima desde mediados del siglo XX, propició el predominio de actores informales en la prestación del servicio (Soto et al., 1986).

En 1921 se otorgó la primera autorización para prestar el servicio de buses en Lima. A diferencia del caso del tranvía, nunca existió un monopolio sobre la prestación del servicio de transporte público en autobuses de Lima. Solamente hubo un intento frustrado por establecer un monopolio sobre la actividad en 1930, cuando el gobierno central otorgó una concesión para prestar el servicio en toda Lima a un consorcio conformado por Empresas Eléctricas Asociadas, entonces concesionaria del tranvía, y a inversionistas norteamericanos. No obstante, dicha concesión fue anulada en 1931 a raíz de las protestas de los incipientes empresarios de transporte de autobuses (Soto et al., 1986).

El marco legal para la prestación del servicio formal de buses en Lima fue perfilándose a lo largo de las décadas de 1920 y 1930, y se cristalizó en 1941 con la emisión del Reglamento para el Transporte Colectivo de Pasajeros en Ómnibus (Burga et al., 1990). Emergió un modelo regulatorio que fue calificado como de servicio público en virtud del cual el servicio de transporte era

prestado por un conjunto de empresas privadas (Poole, 2016). Las empresas titulares del derecho a explotar dichas rutas estaban sujetas a regulaciones de servicio público, tales como someterse al control tarifario, ser propietarias de su flota vehicular e incluir a todos sus trabajadores en la planilla. Por otra parte, en 1942 se inició la intervención directa del Estado en el servicio de autobuses con la creación de la Comisión Fiscal del Transporte, primera empresa pública de dicho sector (Glave, 1977).

Paralelamente a este modelo formal de prestación de los servicios de transporte público, ya desde la década de 1920 comenzaron a operar transportistas informales en Lima, los cuales emplearon inicialmente taxis colectivos. Posteriormente, a partir de la década de 1950, empezaron a aparecer microbuses informales (Sánchez et al., 1978).

El modelo de prestación formal de los servicios de transporte público entró en crisis a fines de la década de 1950, cuando las empresas del sector experimentaron dificultades financieras (Glave, 1977; Sánchez et al., 1978; Soto et al., 1986). Contribuyó a dicha crisis la creciente competencia de los transportistas informales, que tenían menores costos al no cumplir con exigencias de la regulación como ser propietarios de la flota o emplear a sus conductores mediante contratos formales. La ausencia de subsidios por parte del Estado a las empresas formales de transporte público que permitiesen cofinanciar los mayores costos en los que incurrían en el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público las dejaron en desventaja frente a los operadores informales (Poole, 2016). Las dificultades financieras descritas condujeron a una oleada de quiebras, entre 1959 y 1960, que involucró a 32 de las 42 empresas formales del sector que habían operado hasta entonces en Lima (Glave, 1977; Sánchez et al., 1978; Soto et al., 1986). La mayoría de las compañías quebradas se transformaron en cooperativas de propiedad de sus trabajadores. Inicialmente, el gobierno otorgó permisos provisionales para que siguiesen operando las rutas, pero en 1965 sus concesiones fueron canceladas.

5. INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y EXPANSIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL TRANSPORTE URBANO (1965-1991)

Tras la quiebra de la primera generación de empresas formales de buses se abrió una nueva etapa en la evolución del transporte urbano de Lima y de su regulación, entre las décadas de 1960 y 1980, que tendrá como correlato el crecimiento explosivo y predominantemente informal de Lima, por un lado; y una fase de intervención más intensa del Estado sobre la esfera socioeconómica (Poole, 2016, 2017).

En el plano del transporte urbano dicha dinámica suscitó dos fenómenos contrapuestos: una intervención más decidida del Estado en la prestación del servicio de transporte urbano con la creación, sucesivamente, de la Administradora Paramunicipal de Transporte de Lima (APTL) y de la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU) y la expansión de los servicios de transporte público informales a través de microbuses, los cuales empezaron a contar con reconocimiento jurídico (Poole, 2016; Sánchez et al., 1978; Soto et al. 1986).

La APTL fue creada en 1965 por la Municipalidad de Lima a fin de responder al déficit de los servicios de transporte público suscitado por la quiebra de la mayoría de empresas formales durante los años precedentes (Glave, 1977; Sánchez et al., 1978). Los alcances de sus operaciones fueron mayores a los de la Comisión Fiscal del Transporte, creada durante la década de 1940. La APTL fue sustituida en 1976 por la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU), controlada por el gobierno central, que debía operar tanto en Lima como en las principales ciudades del resto del país.

La creación de la APTL y posteriormente de la ENATRU fue más bien una respuesta a una crisis en la prestación de la actividad por privados que una apuesta por la gestión pública de esta (Glave, 1977; Sánchez et al., 1978). En tal sentido, nunca se produjo nada cercano a un monopolio estatal sobre el transporte

público⁹. Más bien, conjuntamente con la presencia de la ENATRU y algunas empresas formales de transporte, a partir de la década de 1960 se aceleró la expansión de la informalidad en dicha actividad, caracterizada por la proliferación de microbuses que «invadían» rutas sobre las que no tenían concesiones (Burga et al., 1990; Soto et al., 1986).

El principal factor que contribuyó a dicho fenómeno fue el explosivo crecimiento demográfico y espacial de Lima, la cual, entre las décadas de 1960 y 1990 pasó de contar con 2 a tener 6 millones de habitantes, debido a la inmigración masiva del campo a la ciudad. La población inmigrante se estableció mayoritariamente en asentamientos urbanos informales en la periferia de Lima, áreas que contaron con escasa cobertura de las empresas de transporte formales (Soto et al., 1986). En respuesta a esta demanda insatisfecha, desde inicios de los 60 los propietarios de taxis colectivos empezaron a «potenciar» sus flotas y las reemplazaron por microbuses de doce asientos (originalmente diseñados para el transporte de bienes) e «invadieron» rutas pre-existentes o crearon nuevas, sobre las que no tenían concesión (Soto et al., 1986). Los transportistas informales se organizaron en comités, que eran asociaciones flexibles de propietarios de vehículos formados con el propósito de regular la competencia y de ejercer presión política sobre las autoridades competentes sobre el transporte urbano. En 1965 fue promulgado el Reglamento de Transporte Colectivo de Pasajeros por microbuses, que permitió a los comités de micros operar en tanto les fuese otorgada una concesión (Burga et al., 1990).

Los comités informales se volvieron cada vez más dominantes en el servicio de transporte y ascendieron al 91 % en 1984, al tiempo que cubrían 80 % de la demanda de viajes. Para 1990 se estimaba que el 95 % de las concesiones de rutas se habían iniciado como invasiones de vías por microbuseros informales (Bielich, 2009; Soto et al., 1986). Entretanto la ENATRU y las

9 Se estima que la ENATRU apenas llegó a cubrir un 10 % de la demanda de viajes en transporte público en Lima (Bielich, 2009; Soto et al., 1986).

empresas formales no tenían capacidad para expandir la oferta de transporte público debido a las dificultades que atravesó la economía peruana desde la segunda mitad de la década de 1970 y que alcanzaron niveles críticos a fines de los 80.

6. DESREGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO (1991-2011)

A fines de la década de 1980, pese a la proliferación de microbuses informales, Lima enfrentaba un severo déficit de transporte público, del cual dependía entonces cerca del 90 % de la población para movilizarse. Enfrentado a un contexto de severa crisis económica, el Estado peruano carecía de recursos tanto para prohibir el transporte informal como para brindar de forma monopólica un servicio universal de calidad razonable.

Frente a esta situación crítica, con la llegada al poder de Alberto Fujimori en 1990 se inició un programa de profundas reformas económicas neoliberales. En el marco de estas, se optó por una desregulación y liberalización completa de los servicios de transporte público. Ello se tradujo, en el plano jurídico, en la emisión del Decreto Legislativo n.º 651, en 1991, en virtud del cual se suprimieron todos los controles tarifarios para la prestación del servicio de transporte público. Se dispuso, asimismo, que toda persona natural preste dicho servicio en cualquier vehículo motorizado que no fuese una motocicleta o camión, y se suprimió, inclusive, el requisito de contar con autorización para prestar el servicio¹⁰. Simultáneamente se emitió el Decreto Supremo 080-91 EF, en virtud del cual se eliminaron los aranceles y las restricciones técnicas a la importación de vehículos usados. Finalmente, en 1992 se liquidó la ENATRU y se remataron los buses como chatarra a sus conductores. Las medidas desreguladoras condujeron a que la flota de transporte público y de taxis experimentase una expansión dramática durante la década de

10 Si bien la Municipalidad de Lima reintrodujo en 1997 el requisito de contar con autorización a través de la Ordenanza n.º 104-MML.

1990 (Bielich, 2009). Dado que casi cualquier automóvil podía brindar este servicio, un tipo de unidad aún más reducida que el microbús se generalizó: la combi, vehículo de segunda mano, originalmente usado para el transporte de bienes y rudimentariamente adaptado para transportar doce o menos pasajeros.

La apuesta desreguladora de la década de 1990 obtuvo plena consagración jurídica con la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, promulgada en 1999, que suprimió formalmente la calificación de servicio público para el transporte colectivo y dispuso, en su art. 4, el principio de libre competencia en el desenvolvimiento de la actividad. Ello sin perjuicio de que, en 2005, el Tribunal Constitucional (2005) sostuvo que cabía seguir considerando al transporte colectivo como un servicio público, a través de la Sentencia n.º 00034-2004-PI-TC, donde sostuvo la constitucionalidad de la tarifa rebajada para escolares y universitarios.

Como consecuencia de las medidas desreguladoras, la problemática del transporte público limeño pasó de ser una de déficit a una de sobreoferta (Bielich, 2009; Poole, 2016, 2017). Como no había límite a la cantidad de empresas que podían ser autorizadas para recorrer las mismas rutas, se produjo una intensa congestión vehicular y una agresiva competencia por los pasajeros, que incidió sobre el aumento de los accidentes de tránsito. Las empresas que prestaban el servicio eran completamente informales, en tanto que no eran propietarias de su flota de vehículos ni tenían relación laboral formal con sus operarios, a quienes hacían trabajar a destajo (Bielich, 2009).

Si bien el transporte público limeño alcanzó altos niveles de cobertura, debido a los bajos costos de los transportistas informales el aumento de las tarifas y la libre iniciativa en la prestación del servicio (Avellaneda, 2011), los estándares de calidad se redujeron al mínimo, con vehículos antiguos, en mal estado de mantenimiento y frecuentemente inadecuados para el transporte público, malos tratos a los usuarios, explotación laboral a los operarios, prácticas de manejo temerarias que suscitaban congestión

y accidentes de tránsito y emisiones altamente contaminantes (Defensoría del Pueblo, 2008; Bielich, 2009; Dextre et al., 2011). Adicionalmente, durante las décadas del 2000 y 2010 un nuevo ciclo de expansión de la economía peruana sumado a la persistente baja calidad del transporte público condujo a un significativo incremento del parque automotor particular, lo que agravó los problemas vinculados a la congestión vehicular y la contaminación atmosférica (Poole, 2017).

7. INTENTOS DE REFORMA DEL TRANSPORTE Y DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE EN LAS POLÍTICAS URBANAS (2011-2020)

Durante la última década han vuelto a apreciarse cambios en el marco jurídico y las políticas referentes al transporte urbano de Lima que conllevan la relativización de las medidas desreguladoras adoptadas durante la década de 1990. Dichas medidas reflejarían, a su vez, la incipiente acogida de enfoques de movilidad urbana sostenible que ponen en entredicho la priorización del automóvil que han tendido a exhibir las políticas urbanas por cerca de un siglo (Poole, 2018).

Por un lado, se aprecia el desarrollo incipiente de infraestructuras de transporte público masivo. Así, en el 2010 se inauguró la primera línea del sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) denominado Metropolitano, y en el 2012 la primera línea del Metro de Lima. Estos modos de transporte responden a una lógica distinta a la que predomina en el transporte público mediante buses, en tanto que si bien la operación es realizada por empresas privadas, hay una mayor intervención del Estado en las condiciones de prestación del servicio y no rige una lógica de libre competencia (Poole, 2016). No obstante, la incidencia de dichas modalidades de transporte público masivo resulta limitada, ya que a la fecha cubren solamente en torno al 10 % de los viajes en transporte público.

Por otra parte, desde 2011¹¹ se han ido introduciendo, paulatinamente, reformas importantes en la regulación de los servicios de transporte público de buses de Lima (Poole, 2016). En tanto que se trata de la modalidad de transporte público que sigue concentrando la mayor proporción de viajes, las reformas resultan especialmente significativas. Estas apuntan a la reorganización de la actividad bajo un esquema de Sistema Integrado de Transporte (SIT), en el cual se reintroduce un régimen jurídico de servicio público para la actividad (Poole, 2016, 2017).

El proceso de reforma del transporte público en buses de Lima ha presentado dos fases. La primera tuvo lugar entre el 2011 y el 2014, período en el cual la Municipalidad de Lima promulgó un paquete de ordenanzas que transformaron el marco jurídico de la actividad (Poole, 2016, 2017). Entre las normas aprobadas en dicho período destacan las siguientes:

- La Ordenanza n.º 1538, que congeló el incremento de la flota de transporte público y dispuso que todo nuevo vehículo que fuese autorizado para prestar el servicio debía adoptar un modelo de bus patrón con características específicas.
- La Ordenanza n.º 1599, en virtud de la cual se aprobó el nuevo Reglamento para el servicio de transporte público, que obligaba a las compañías prestadoras a ser propietarias de toda su flota, contar con un capital mínimo, solo emplear vehículos fabricados para brindar el servicio de transporte público e incluir a todos sus trabajadores en planilla.
- La Ordenanza n.º 1613, que estableció el Sistema Integrado de Transporte (SIT), el cual debe articular todas las modalidades de transporte público, y que supone la reorganización del servicio de buses en un esquema de corredores y rutas alimentadoras planificado por los entes competentes.

11 Al iniciarse la alcaldía metropolitana de Susana Villarán (2011-2015), durante la cual se empezó a impulsar el reordenamiento del transporte público de Lima.

El marco legal establecido en dichas ordenanzas suponía limitar la libre competencia en los servicios de transporte público, pasándose a un esquema de otorgamiento ilimitado de autorizaciones de ruta a contar con un número limitado de empresas concesionarias sujetas a mayor intervención por parte del Estado sobre las condiciones de prestación del servicio y la fijación de las tarifas (Poole, 2016). Con base en este marco normativo, en el 2014 se inició la licitación de los servicios de transporte público a un número limitado de consorcios que tendrían el monopolio de los corredores y las rutas del SIT, y que reemplazarían a la miríada de operadores informales preexistentes (Poole, 2016).

El proceso de reordenamiento se vio interrumpido en el 2015, tras un cambio de gobierno municipal¹² que llevó a una gestión que carecía de voluntad política para modificar el *statu quo* informal de los servicios de transporte público (Poole, 2016, 2017).

No obstante, a partir del 2018 se produjo un relanzamiento de las reformas en la regulación del transporte urbano a raíz la promulgación de la Ley 30900, en virtud de la cual se establece la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). Dicha ley dispone que la misión de la ATU ha de ser la implementación del Sistema Integrado de Transporte y que esta entidad concentrará las competencias sobre el conjunto de transporte público del área metropolitana de Lima, anteriormente fragmentadas entre las municipalidades de Lima y Callao y el gobierno central (Poole, 2018).

La ley de creación de la ATU reintroduce, de forma expresa, la calificación de servicio público para el transporte público y contempla un esquema de subsidios para cofinanciar sus costos de operación¹³. En el 2019 se estableció el marco regulador para

12 Al asumir la alcaldía de Lima Luis Castañeda Lossio (2015-2019), quien ya había sido alcalde metropolitano previamente a la gestión de Susana Villarán (2003-2015).

13 El Metro de Lima, desde el inicio de sus operaciones en 2011, cuenta con un esquema de subsidios que cubre en torno a la mitad de sus costos operativos (Poole, 2018).

la política de subsidios para el transporte público, en virtud del Decreto Supremo n.º 022-2019-MTC. Si bien, a la fecha, aún no se ha iniciado la entrega de subsidios a las empresas concesionarias de servicio de transporte público, actualmente se encuentra en debate la emisión de un decreto supremo que concrete la entrega de subvenciones¹⁴, a la cual el Estado peruano se encuentra, formalmente, obligado conforme con la Ley 30900.

Los cambios descritos en la regulación del transporte público se enmarcan, de forma más amplia, dentro de un incipiente cambio de paradigma en la regulación y la gestión de la movilidad urbana limeña en su conjunto. Estos derivan de la asunción del enfoque de movilidad urbana sostenible, que cuestiona la prevalencia del automóvil en la planificación urbana, debido a los impactos negativos generados por el creciente empleo del automóvil, y atiende todas las formas de desplazamiento, motorizadas o no (incluyendo la caminata y la bicicleta), privilegiando aquellas con menor impacto social y ambiental (Alegre, 2016; Dextre y Avellaneda, 2014; Poole, 2017).

Este nuevo paradigma, que ha empezado a manifestarse jurídicamente en la introducción de ciertas restricciones al uso del automóvil, entre las que ha destacado el lanzamiento del Plan Pico y Placa para las principales vías de Lima en 2019¹⁵, incentiva la adopción de medidas tendientes a la mejora del transporte

14 Las exigencias de los transportistas formales al Estado para la entrega de subsidios han cobrado particular relevancia en el contexto de la crisis sanitaria generada en el Perú por la pandemia del coronavirus (COVID-19). Ello en tanto que el Estado ha dispuesto protocolos de aforo limitado para los servicios de transporte público formales, a fin de disminuir el riesgo de propagación de la COVID-19 entre los usuarios. Los operadores han alegado la urgencia de subsidios para sostener los mayores costos de operación que supone el cumplimiento de los protocolos.

15 En virtud de la Ordenanza n.º 2164. La política de Pico y Placa, adoptada originalmente en Bogotá en 1998, consiste en restringir la circulación de vehículos privados en áreas urbanas durante los horarios «pico» (aquellos con mayor congestión vehicular) determinados días de la semana, dependiendo del último número de placa el automóvil. Mientras que, en el caso de la capital colombiana, la restricción rige en todas las vías de la ciudad, en el de Lima solamente se ha dispuesto, a la fecha, para cinco ejes viales que presentan mayores niveles de congestión vehicular.

público, en tanto que se trata de una forma de movilidad socialmente más equitativa y con menor impacto ambiental que el automóvil particular. Asimismo, esta nueva orientación se observa en la adopción de medidas de promoción del uso de la bicicleta y de los desplazamientos a pie, dado su menor impacto ambiental en relación con el automóvil.

No obstante, los cambios en la regulación expuestos han enfrentado resistencias por parte de los operadores del transporte público informal. Al respecto, durante los últimos años se observan cambios en la configuración de dichos actores informales. Estos han pasado de consistir, básicamente, de combis y microbuses, que contaban con autorización para operar, pero a los que el marco normativo exigía condiciones mínimas (que los operadores frecuentemente incumplían); a exhibir una proliferación de taxis colectivos que prestan el servicio en condiciones de completa ilegalidad¹⁶. El Estado ha evidenciado escasa capacidad para impedir la prestación de este servicio de transporte informal¹⁷, y los operadores de taxi colectivo han conformado un grupo de presión que ha buscado influir sobre el marco normativo a fin de legalizar sus actividades¹⁸.

Se observa, por tanto, que subsisten tensiones entre las iniciativas para implantar un régimen de servicio público para el transporte público de Lima, y las presiones de transportistas informales para mantener el *statu quo* de regulación mínima de la actividad implantado en la década de 1990.

16 Según un estudio de la Fundación Transitemos, en 2018 el 13.76 % de los viajes en Lima y Callao eran realizados en taxis colectivos no autorizados. Se estima que habría 100 mil taxis colectivos operando en Lima y Callao.

17 Si bien la Ley 28972, promulgada en 2007, y reglamentada a través del D. S. 029-2007-MTC, contempla la formalización de los taxis colectivos, la mayoría de operadores de este servicio lo realizan sin autorización.

18 Reflejo de ello ha sido la aprobación, en mayo de 2020, de una ley que legaliza los servicios de taxi colectivo en todo el Perú, a excepción de Lima y Callao (se planteó en la versión inicial del Proyecto de Ley legalizar también dichos servicios en la capital peruana). Dicha ley no ha sido promulgada en tanto que ha sido observada por el Poder Ejecutivo. En cualquier caso, su aprobación por parte del Congreso ha evidenciado la capacidad de presión política de los transportistas informales.

Cabe notar, asimismo, que la crisis sanitaria ocasionada en el 2020 en el Perú por la pandemia de la COVID-19 ha llevado a que la problemática del transporte público cobre mayor urgencia, en tanto que 65 % de la población limeña se desplaza regularmente en él (Lima Cómo Vamos, 2019) y las condiciones de hacinamiento existentes contribuyen a la propagación de enfermedades infecciosas. Esta situación ha conducido a enfatizar la necesidad de adoptar un régimen de servicio público para el transporte público que supone, por un lado, la exigencia de una normativa que demande estándares más altos a los operadores del servicio; y, de otro, que el Estado asuma la entrega de subsidios que garanticen la sostenibilidad financiera del cumplimiento de dichas obligaciones.

8. CONCLUSIONES

Habiendo trazado un panorama de los cambios más recientes en la regulación del transporte público en Lima, se plantearán las conclusiones que surgen del análisis del devenir de dicho marco jurídico.

Actualmente puede sostenerse que nos encontramos ante una nueva fase de cambios en las condiciones de desenvolvimiento de la movilidad urbana y del transporte público en Lima y de su regulación jurídica. Enmarcando esta dinámica dentro de una perspectiva histórica más amplia, cabría sostener que el marco jurídico del transporte urbano en Lima ha variado en el tiempo en respuesta a cambios de paradigmas en las políticas urbanas y en las formas de concebir la intervención estatal sobre la esfera social y económica; así como a las transformaciones sociales y urbanas producidas como consecuencia del crecimiento acelerado y predominantemente informal de Lima a lo largo del último siglo.

En tal sentido, puede sostenerse que la regulación del transporte público en Lima ha oscilado entre dos polos: los intentos de establecer un régimen de servicio público para el transporte colectivo, reflejados en la normativa vigente durante la mayor

parte del siglo XX; y una escasa regulación e intervención del Estado sobre la actividad, cuya mayor expresión ha sido la profunda liberalización y desregulación emprendida durante la década de 1990.

Los intentos recientes de reordenar el transporte serían reflejo de una tendencia a acotar los alcances de las reformas de mercado de la década de 1990 al constatarse los límites de la iniciativa privada y la necesidad de fortalecer las instituciones públicas a fin de garantizar el desarrollo y hacer frente a un conjunto de problemáticas sociales y ambientales.

El creciente interés del Estado por la mejora de la calidad del transporte público de Lima se enmarcaría, asimismo, dentro de un cambio de un paradigma en las políticas urbanas caracterizado por el paso de un enfoque centrado en el tránsito a uno de movilidad urbana sostenible que conlleva un cambio de prioridades en las políticas públicas, en tanto que implica dejar de privilegiar al automóvil frente a otras formas de desplazamiento. Finalmente, la crisis sanitaria generada en el 2020 por la COVID-19 ha puesto en evidencia la urgencia de que el transporte colectivo opere como un servicio público adecuadamente regulado y subsidiado.

Pese a lo señalado, los actores informales continúan siendo dominantes en la prestación de los servicios de transporte público. Los transportistas informales siguen constituyendo un grupo de presión relevante, que pretende influir en la legislación y las políticas públicas. Subsiste, por tanto, la tensión entre las tendencias reguladoras del transporte, que buscan implantar un régimen de servicio público para la actividad, y las tendencias desreguladoras que pretenden preservar un *statu quo* de escasa intervención estatal.

Finalizando, solo resta anotar que este artículo, desde la perspectiva de la historiografía jurídica, ha de enmarcarse en una línea de investigación de carácter historiográfico sobre el transporte público y la movilidad urbana en Lima, en sus diversas dimensiones (jurídicas, sociales, urbanísticas) que, de profundizarse,

podría contribuir a una mejor comprensión de los factores subyacentes a esta problemática.

REFERENCIAS

- Alegre, M. (2010). *Todos somos peatones: un enfoque de derechos para el tratamiento de la movilidad urbana en Lima* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alegre, M. (2016). *Transporte urbano: ¿cómo resolver la movilidad en Lima y Callao?* Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Arroyo, J. C. (1990). *Babel: antecedentes, interrogantes y alternativas para el transporte público en Lima*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Avellaneda, P. (2011). *Ciudad popular, organización funcional y movilidad*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bielich, C. (2009). *La guerra del centavo*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Burga, C., Butler, S. y Carrasco, V. (1990). *El transporte urbano de pasajeros en Lima*. Instituto Libertad y Democracia.
- Carbonell, E. y Cano, T. (2006). *Los transportes urbanos*. Iustel.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Informe Defensorial n.º 137. El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida*.
- Dextre, J. C. y Avellaneda, P. (2014). *Movilidad en zonas urbanas*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fundación Transitemos (2018). *Informe de observancia: situación del transporte público urbano de Lima y Callao-2018*.
- Glave, L. M. (1977). *El transporte urbano en Lima Metropolitana 1920-1976* [Tesis de bachillerato]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Lima Cómo Vamos (2019). *Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad*. https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019_.pdf
- Poole, E. (2016). *Rectificando las fallas del mercado: balance del proceso de implementación en Lima del sistema integrado de transporte (SIT) y propuestas para su perfeccionamiento bajo un régimen de servicio público* [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Poole, E. (2017). ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. *Letras Verdes*, (21), 4-31.
- Poole, E. (2018). La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza. *Territorios en Formación*, (14), 95-116.
- Sánchez, A., Calderón, J. y Guerrero, R. (1978). *Paradero final: el transporte público en Lima Metropolitana*. DESCO.
- Soto, H. de, Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Instituto Libertad y Democracia.
- Tribunal Constitucional (2005). Expediente n.º 034-2004-PI/TC. Lima: 15 de febrero de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>
- Vega, P., Dextre, J. C. y Alegre, M. (2011). Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana. En Mattos de, C. y Ludeña, W., *Lima-Santiago: reestructuración y cambio metropolitano* (pp. 289-328). Pontificia Universidad Católica del Perú; Pontificia Universidad de Chile.