



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA  
www.iee.edu.pe



1

Serie ARTÍCULOS<sup>1</sup>  
n° 41

# ...CIUDADES, COMPETITIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE...

Francisco Huerta Benites<sup>2</sup>  
institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima, 01 agosto 2017



Premio PODER  
al think tank  
de regiones 2014  
INSTITUTO DE ECONOMÍA  
Y EMPRESA

<sup>1</sup> Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), y que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas y digitales de diversas instituciones del país. Los números anteriores, la serie de "AZ" (117 ediciones) y "temas de desarrollo" y los otros artículos, se pueden hallar en [www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe)

<sup>2</sup> El autor es director/consultor/investigador del IEE. Actualmente desarrolla asesorías en desarrollo de negocios y finanzas a empresa minera no metálica; en financiamiento internacional a ifnb; y, en proyecto de APP a organización privada.

## CIUDADES, COMPETITIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE<sup>3</sup>

2

Cada vez hay más evidencia de que las economías urbanas están marcando la pauta del crecimiento mundial, desplazando el rol que jugaron en el pasado los gobiernos nacionales. De acuerdo con esta megatendencia, el futuro no se caracterizará por la superioridad de países, que son cada vez más difíciles de administrar, sino de *ciudades, que se convertirán en espacios de gobernanza sobre los que se basará la nueva globalización.*

### 1. La OCDE ha definido el siglo XXI como la era de las metrópolis

La OCDE reconoce que las ciudades se han convertido en los nuevos motores del crecimiento mundial. En Estados Unidos, la Brookings Institution, que tiene una sólida reputación en el ámbito de las políticas públicas, está organizando un foro para que las ciudades de tamaño intermedio intercambien experiencias en la gestión de sus estrategias de desarrollo, con 28 de ellas que ya son partícipes y con muchas más alrededor del mundo interesadas en sumarse.

Hace unas semanas, especialistas asombraron a una audiencia que participaba en una conferencia sobre ciudades globales en Chicago, detallando las limitaciones políticas que tiene la gestión de estas unidades urbanas en algunos países de América Latina. Esta realidad, que ya había sido constatada por la OCDE en 2009, no ha logrado captar un sentido de urgencia en estos países, lo que contrasta con una realidad mundial en la que *hay en ejecución cientos de estrategias para apoyar la competitividad de territorios específicos.* (J. Marshall, E&N, Julio 2017).

El desafío está planteado: los gobiernos nacionales deben apoyar la gobernanza de estos proyectos locales y canalizar sus recursos para fortalecer las estrategias de crecimiento que se construyen "*desde abajo*", en un *ambiente de colaboración público-privada efectivo.*

Las iniciativas basadas en los territorios permiten aprovechar mejor los beneficios de la coordinación entre actores; tienen más sintonía con la integración e inclusión de todos

---

<sup>3</sup> Esta presentación considera la literatura más actual sobre el rol de las ciudades, a la vez trata el tema a propósito de la propuesta del gobierno peruano (Discurso de PPK del 28 de julio) sobre la creación de una autoridad autónoma de transporte.

los grupos sociales; ofrecen un mejor entorno para las inversiones privadas, y generan un ecosistema más dinámico para la innovación y el emprendimiento (ob. cit.).

Por otra parte, *la política local es más transversal, permitiendo que los proyectos de desarrollo pongan foco en la competitividad con un horizonte más allá del período de una administración*. En contraste, la capacidad institucional a nivel local está menos preparada para conducir este proceso, por lo que es muy importante que los diferentes actores generen nuevas formas de colaboración y confianza, lo que permitiría desplegar estrategias para un crecimiento más dinámico.

En gobiernos subnacionales en Perú, no se avizora estos necesarios procesos, por ejemplo, las autoridades municipales con enfoque verticalista en la gestión que colisionan con adecuada gobernabilidad, creen que su mayor logro es (sólo) adornar con cemento las plazuelas y calles, poner algunas cámaras de vigilancia, construir algún puente, etc.<sup>4</sup> (en gobiernos regionales no es distinto). Lo relevante debería ser tener claro: ¿Cuál es la estrategia de desarrollo de determinada ciudad?, ¿tienen al menos una matriz de desarrollo, a partir de una visión de ciudad? Es lamentable las oportunidades perdidas de generar efectivo desarrollo.

Hay que globalizar y hacer competitivas a las ciudades, y todo ello medirlo y evaluarlo. Se debería elegir a grupos de personas que evidencian capacidad para hacer bien los cambios deseables. Ahora veamos aspectos de transporte.

## 2. ¿Cómo vamos en transporte?

La evidencia internacional muestra con claridad que los procesos deseables (más eficientes y eficaces) para una “modernización del transporte”, es cuando al inicio se diseña y aplica los aspectos de “integración institucional”<sup>5</sup>, “autoridad del transporte”, “la etapa de política”. Lima es un buen ejemplo de hacer las cosas de manera fragmentada, ahora se busca corregir creando una autoridad del transporte (ATU), pero los costos de errores los está pagando la población. En las demás ciudades del Perú, las cosas no son distintas, incluso en algunos casos son peores que Lima.

En transporte, es mayor el porcentaje de limeños (73.3%) y chalacos (74.4%) que se moviliza hacia su trabajo, oficina o centro de estudios en transporte colectivo (combi o cúster, bus, Metropolitano, colectivo, Metro de Lima y Corredores Complementarios),

---

<sup>4</sup> Fomentan iniciativas y/o obras cuya rentabilidad privada es más evidente que su rentabilidad social.

<sup>5</sup> Luego se dan las demás integraciones: operativas, físicas, tarifaria, incluyendo lo no motorizado.

que aquellos que se movilizan en transporte individual (auto propio, mototaxi, taxi y motocicleta propia) en Lima (16.6%) y Callao (13.9%)<sup>67</sup>.

La actividad económica de Lima y el Callao, y también la de todo el país, se ve negativamente afectada por las deseconomías derivadas de la congestión vial, de los largos tiempos de viaje y su impacto en la competitividad, y de las dificultades del tránsito de mercancías. De igual modo, el ciudadano sufre las consecuencias de un sistema ineficiente en forma de largas esperas y tiempos de viaje, escasa calidad del sistema de transporte, peligrosidad y contaminación ambiental. Véase siguiente cuadro.

**Desde que sale de su casa hasta que llega a su centro de trabajo o estudios, ¿cuánto tiempo demora en trasladarse? Lima Metropolitana y Callao, 2016.**

	Lima	Callao
Menos de 15 minutos	19.1%	15.5%
16 - 30 minutos	24.2%	24.1%
31 - 45 minutos	16.8%	15.0%
46 minutos - 1 hora	15.9%	16.8%
1 hora - 1 hora y media	14.4%	16.4%
1 hora y media - 2 horas	6.6%	6.8%
2 - 3 horas	2.5%	5.5%
3 - 4 horas	0.5%	0.0%

Base: Total de entrevistados que trabaja y/o estudia

LIMA CÓMO VAMOS

Es claro que una autoridad única de transporte (ATU) no resolverá por sí sola estos problemas, pero ayudará a su superación.

### 3. La creación de la ATU. Algunas dificultades

Uno de los errores en los que suelen caer las propuestas de creación de autoridades de transporte es en una definición inadecuada de funciones, muchas veces sin tener en cuenta el marco competencial y las limitaciones que este impone. Por otro lado, las funciones inicialmente previstas para una autoridad de transporte pueden superar ampliamente el campo del transporte público e ingresar en el de la movilidad general (gestión del tráfico, modos sostenibles, movilidad ligada a los nuevos desarrollos

<sup>6</sup> "Encuesta Lima Cómo Vamos 2016", <http://www.limacomovamos.org/trabajo/descarga-encuesta-lima-como-vamos-2016/>

<sup>7</sup> Para Lima como para Callao, el transporte público sigue siendo el principal modo de viaje en la capital. Específicamente, en el caso de Lima, los buses son el principal modo, mientras que en Callao las combis siguen siendo el medio más usado por los chalacos. Los modos activos, como la caminata o la bicicleta, si bien representan de forma independiente porcentajes pequeños, al sumarse tienen un porcentaje cercano al del auto propio.

urbanos). Al entrar en competencia con otras áreas municipales o estatales, hacen más difícil el acuerdo de creación.

#### La ATU debería incidir en<sup>8</sup>:

- a. Los problemas de coordinación de rutas y servicios ligados al transporte masivo en el ámbito metropolitano.
- b. El problema de descoordinación de servicios de rutas convencionales.
- c. Recaudo. Una de las principales funciones de toda autoridad de transporte es la integración tarifaria y del recaudo, estableciendo títulos comunes, despenalizando el trasbordo y favoreciendo un sistema de compensación a operadores que sea transparente<sup>9</sup>.
- d. Inversión y financiación en infraestructura vial y de nuevos modos masivos y/o ampliación, de los actuales.
- e. Información integrada del sistema de transporte.

#### 4. Experiencias de ATU en otros países<sup>10</sup>

En todas las experiencias, se han identificado ejemplos de buenas prácticas trasladables al caso de Lima y el Callao (y a principales ciudades del país), si no en su totalidad, sí en alguno de los aspectos que las conforman.

##### a. Marco institucional y normativo

El territorio en el cual se constituyen las autoridades de transporte, aglomeraciones o áreas metropolitanas, se conforma con la existencia de diversas administraciones locales y de diferentes modos de transporte público cuya competencia no solo es la autoridad local, sino también la autoridad regional o nacional<sup>11</sup>. El caso normal es

<sup>8</sup> "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao", Propuesta Conceptual, MTC-GIZ, agosto 2016.

<sup>9</sup> Muchas veces, el éxito de los sistemas de transporte metropolitanos está no en la implantación de nuevos modos, sino en la facilidad del usuario para acceder de manera universal a todos ellos, con una sola tarjeta y a tarifas razonables.

<sup>10</sup> Se ha considerado nueve autoridades de transporte de diversas áreas metropolitanas europeas (Barcelona, Madrid, Milán, Berlín, Stuttgart, París, Lyon y Londres) y latinoamericanas (Santiago de Chile), y se han tenido presentes a un nivel somero los casos de Bucarest, Moscú y Recife. "Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao", Propuesta Conceptual, MTC-GIZ, agosto 2016.

<sup>11</sup> Un objetivo tan ambicioso como crear una ATU, con un conjunto de elementos que afectan a diversas administraciones, requiere necesariamente coordinación y acuerdo entre ellas y con los operadores para que el conjunto funcione como un sistema y sea visto como tal por el ciudadano. Y estos son temas que aparecen en cada uno de los casos estudiados, en cada uno de los cuales se les da soluciones diferentes en función del área de influencia de la ATU, del marco institucional y de los operadores existentes en la situación de partida, de la tradición del país en la gestión de los servicios públicos, de la situación política existente para llegar

que las redes de autobuses urbanos que se desarrollan en el ámbito local tengan competencia local o municipal, mientras que las redes de autobuses interurbanos que afectan a más de un municipio tengan competencia regional o nacional<sup>12</sup>.

## **b. Funciones asumidas por las autoridades de transporte**

Las diferentes funciones de las autoridades de transporte se han agrupado en:

- **Planificación de servicios**

En los diferentes casos de estudio, la planificación de los servicios y la ordenación de la red es competencia propia de las autoridades de transporte, con excepción de Milán, donde el Ayuntamiento ha firmado un contrato de servicios con la compañía municipal ATM. En él se estipula que el operador es el encargado de organizar, gestionar y desarrollar las redes de transporte público. En Santiago de Chile, el DTPM no planifica directamente los servicios, solo asesora o hace propuestas al ministerio en esta tarea.

- **Gestión y regulación del transporte público**

La gestión del transporte público en materia de operación y explotación de los servicios son funciones propias de todas las autoridades de transporte, así como la definición de políticas y niveles de tarifas, aunque en el caso de Santiago de Chile la política tarifaria la define directamente el MTT, no la autoridad de transporte<sup>13</sup>.

- **Integración del sistema de recaudo**

La integración del sistema de recaudo es una realidad en todos los casos analizados. En caso haya un modo no integrado, como el ferrocarril de cercanías en el caso de Madrid, hay acuerdos para que el billete integrado se utilice en este operador, hasta el punto que el 70% de los viajes en él son realizados con este

---

al consenso, y de la aportación de los recursos financieros para las inversiones de nuevas infraestructuras y para el funcionamiento del sistema.

<sup>12</sup> En cuanto a sistemas ferroviarios de tranvía-metro ligero, metro convencional o ferrocarril de cercanías se da una mayor variedad, con competencias del nivel local, regional o nacional, según el caso, aunque el ferrocarril suele ser de competencia nacional.

<sup>13</sup> Las autoridades de transporte de Madrid y Barcelona inspeccionan y sancionan. En la mayoría de casos analizados (Berlín, Madrid, Londres, Lyon y París), la ATU es el organismo responsable de la tramitación y resolución de autorizaciones y concesiones. En el caso de Santiago, es el ministerio el que concede las autorizaciones. Lyon define, además, los objetivos estratégicos y las inversiones necesarias.

tipo de billete. Un hecho que se aprecia en todos los casos es que el usuario habitual del transporte público tiene una reducción sensible en el precio de los billetes integrados semanales, mensuales o anuales, de forma que es un subsidio directo al usuario.

- **Gestión del tráfico y de la movilidad general de la ciudad**

Los casos de Madrid, Berlín, Stuttgart y Santiago de Chile no tienen capacidad de gestionar el tráfico ni la movilidad general del área metropolitana. Sin embargo, la STIF de París y la ATM de Barcelona están encargadas de realizar el Plan de Movilidad, la ATM de Milán tiene entre sus funciones la gestión del aparcamiento y estacionamientos y el TfL en Londres gestiona la tasa de congestión.

- **Otras funciones**

Prácticamente todas realizan estudios e investigación de mercado y se encargan de la imagen del transporte y la comunicación al ciudadano.

### c. Modelo de gobierno de la autoridad

El modelo organizativo y de gobierno de la ATU difiere de una autoridad a otra, dándose el caso que el director gerente de la ATU es nombrado o aprobado por el consejo de administración con cierto componente político (Madrid y Barcelona), y en otros casos con un acento de prestigio, como Londres y Santiago<sup>14</sup>. Varias ciudades nombran ciertos comités de seguimiento para aspectos técnicos de la ATU, como financiación, plan de movilidad, operadores, tarifas, etc.<sup>15</sup>

### d. Estructura organizativa

Las estructuras organizativas de las ATU se conforman en base a las funciones a partir de gerencias ejecutivas y consejos ejecutivos, al igual que los esquemas de sociedades privadas. Por debajo de ambos órganos están las divisiones, direcciones

<sup>14</sup> Pero están también los casos intermedios (París y Lyon) o con un gestor (Milán). En Berlín, el nombramiento del consejo asesor de los propietarios (advisory council of owners) designa un experto como asesor. En el caso del consejo asesor de las compañías de transporte (advisory council of transport experts), se designa entre los asistentes. La organización del VVS de Stuttgart está presidida por dos directores ejecutivos, y el presidente del consejo es el alcalde de Stuttgart.

<sup>15</sup> En cuanto a la estructura de la propia autoridad, hay casos como Madrid donde se crea una gran dirección técnica, cuando lo usual es tener varias direcciones a un mismo nivel, separando la parte de planificación de parte de operación, infraestructuras, etc.

o servicios que abarcan las competencias de la ATU (planificación, gestión de servicios, financiación, etc.)<sup>16</sup>. Por último, *muchas de estas ATU tienen consejos consultivos con amplia representación de grupos sociales, económicos, operadores, etc.*

#### e. Régimen económico

Las fuentes de financiación de los distintos sistemas de transporte estudiados varían. La financiación del sistema de transporte en los dos casos españoles (Madrid y Barcelona) y alemanes (Berlín y Stuttgart), así como en Milán, Londres y Santiago de Chile, proviene principalmente de los ingresos por tarifa e ingresos por subvenciones<sup>17</sup>.

### 5. Consideraciones finales

Una de las enseñanzas de la experiencia internacional en cuanto a la complejidad de la integración del transporte público, es que *las redes de transporte público de las grandes ciudades normalmente son multimodales*. Esto implica una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de transporte (autobús, tranvía, trolebús, metro, ferrocarril, servicios fluviales, etc.).

Dicha integración debe ser tanto técnica (organización de los trasbordos), como funcional (el papel que juega cada modo, debe uno alimentar al otro, etc.), como en lo que respecta a las tarifas (es decir, un mismo billete válido para diferentes modos, cuyas características financieras son muy distintas)<sup>18</sup>. Así para Lima y Callao y ciudades principales, *se debería integrar todos los modos de transporte público existentes, de forma que cada uno cumpla su función y se complementen para este fin*.

Para el caso de Lima y Callao, dado el nivel de avance, se puede plantear: *una política tarifaria única (integración tarifaria) como primer paso en la creación de la ATU*, ya que

<sup>16</sup> Suelen disponer de un área jurídica y de un área de comunicación y relaciones con el ciudadano.

<sup>17</sup> En los casos del área metropolitana de París y Lyon, a la financiación proveniente de la tarifa y subvención de las distintas administraciones se añade la financiación por la tasa de transporte a las empresas, así como la aportación de las empresas obligadas a pagar el 50% del abono de transporte, más ingresos provenientes de la publicidad, multas de tráfico y otros.

<sup>18</sup> A menudo, son varias empresas las que prestan los servicios. Esto también implica una gran necesidad de integración (horarios, tarifas, trasbordos físicos, información, marketing, etc.). Es interesante observar que en algunas grandes ciudades coexisten perfectamente operadores públicos con privados. Son diversas las autoridades públicas que comparten la organización del transporte público (municipios, áreas metropolitanas, Gobiernos regionales e incluso, en algunas ocasiones, Gobiernos nacionales, especialmente en el caso de las ciudades capitales).

será de un impacto inmediato en los usuarios<sup>19</sup>. Para el caso de otras ciudades, se debería formar una ATU con las características reseñadas (mejores prácticas internacionales), y en ese marco, articular coherentemente las diferentes etapas de un sistema integrado de transportes.



**Francisco Huerta Benites**  
**Instituto de Economía y Empresa**  
**ongd "Ciudad Feliz"**  
[www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe)

Lima, 01 de agosto de 2017

---

<sup>19</sup> En propuesta de proyecto de PPK, se plantea entre otros, "Establecer un Sistema de Recaudo único para el Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao".