

## **Movilidad sostenible**

**Liliana Miranda Sara<sup>1</sup>**

Foro Ciudades para la Vida  
Doctorante Universidad de Amsterdam

**SUMARIO:** 1. Políticas sectoriales, 2. Instrumentos regulatorios, 3. Estado del arte, 4. Indicadores sectoriales y 5. Lecciones aprendidas y desafíos a futuro

### **RESUMEN**

En el Perú la pérdida de la competitividad urbana es evidente al observar la situación de la movilidad y el transporte urbano, la situación es crítica, reflejando un alto nivel de informalidad y siniestralidad. Uno de los problemas más visibles de la capital y de la mayoría de las ciudades intermedias peruanas, es la congestión del tráfico, pérdida de tiempo, inseguridad, contaminación, conductas violentas y maltrato que sufren los usuarios. La falta de respeto hacia el peatón, el ciclista y recientemente también los motociclistas, crean la sensación de una incuestionable dictadura y caos del transporte privado sobre el transporte público.

La gobernanza del transporte está fragmentada, sujeta a factores políticos, sociales y económicos marcados por la Constitución Política del Perú (1993) con un enfoque pro-inversión, que privilegia las asociaciones público-privadas priorizando megaproyectos de carreteras y vías generalmente sujetas a peajes para vehículos privados motorizados y dejando en la informalidad y hasta ilegalidad al resto que no pueda pagar por este modelo, que además están asociados a sucesivos escándalos de corrupción. Los marcos legales orientados a la mercantilización de los servicios han favorecido esta situación. El concepto de movilidad sostenible aún se encuentra incipiente con algunas Municipalidades explorando opciones multimodales y más sostenibles.

**PALABRAS CLAVE:** Transporte, tránsito, ciclovías, movilidad

### **1. Política sectorial del país**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (MTC) es el órgano rector sectorial de transportes, está a cargo de ordenarlo a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de infraestructura vial y de servicios transportes, su enfoque principal a través de los años ha estado en la construcción de vías para circulación de autos en desmedro de otras opciones como trenes, tranvías, metros o medios pluviales. Su sustento legal está en la Ley General de Transporte y Tránsito – Ley 27181 y su Reglamento Nacional de Administración del Transporte – D.S. 017-2009-MTC con sus modificatorias, que establecen las competencias de las autoridades, el registro vehicular y la

---

<sup>1</sup> Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora en Perú Proyecto ONU Habitat ODS 11, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía, ex - asesora Principal Comisión de Pueblos y Ambiente en el Congreso y docente de varias Maestrías [lmiranda@ciudad.org.pe](mailto:lmiranda@ciudad.org.pe), [www.ciudad.org.pe](http://www.ciudad.org.pe) (Este texto se ha editado en base a un informe de buenas prácticas elaborado por el Foro Ciudades para la Vida con la contribución de Richard Valdivia).

obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito, SOAT (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 Ley Orgánica de Municipalidades que 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 desde esta Ley, las Municipalidades recuperaron sus mandatos y competencias al respecto, aunque sistemáticamente vienen siendo desvirtuadas.

El modelo de libre mercado liberalizó el transporte público en el Perú desde los 90, raíz de buena parte de los problemas de desorden de empresas desreguladas y sin estándares mínimos para ofrecer servicios seguros ni de calidad, además de una operar informalmente (y hasta ilegalmente) sin suficiente fiscalización. El transporte público fue tomado como un amortiguador del desempleo, por lo que aún este servicio es conducido y atendido, en muchos casos, por personas de bajo nivel educativo que brindan una deficiente calidad del servicio a los usuarios; que desafían las reglas de tránsito y conducción.

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

De otro lado, no existe subsidio al transporte público urbano, todo el costo es asumido por el usuario; el financiamiento del mantenimiento, operatividad, sueldos de choferes, y costos de 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 los informales), un gremio descontento, una competencia voraz que agudiza y aumenta los accidentes de tránsito, violencia y creciente corrupción son claros signos de la situación crítica en que se encuentra el sector.

La ilegalidad no se combate con éxito por las últimas gestiones municipales. Existen una serie de empresas de transportes con multas impagas. La normativa vigente permite a las municipalidades cancelar sus autorizaciones, pero no hacen uso de esa potestad. El transporte urbano, ha caído bajo la dirección de personas de bajos valores educativos y que lindan hasta con lo delictivo.

Adicionalmente 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 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 corre muchos peligros; la cultura ciclista es muy débil, prevalece la cultura del auto privado. Los vecinos incluso se resisten en un barrio para implementar una ciclovía. Desincentivar el uso del vehículo privado y del taxi todavía es un camino largo y difícil.

A pesar de las iniciativas para establecer una red eficiente de transporte público, son difíciles de llevar a cabo, y generan polarizaciones pues implican un cambio radical y un gran impacto a los intereses de los actores involucrados (empresas de transporte, choferes, instituciones, medios de comunicación, ciudadanos en general). El desafío principal, por tanto, sigue siendo proporcionar a las ciudades soluciones de movilidad eficiente, segura y más sostenibles que presenten algún atractivo o ventaja para los usuarios y motive el cambio de hábitos. Particularmente importante es tener en cuenta a la población con menos recursos, usualmente relegada que al no vivir cerca a zonas conectadas por redes de transporte público y debe tomar varios modos de acceso, les provoca un encarecimiento del costo de viaje total. 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.

Así por ejemplo, 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 a la contaminación, violencia en las vías, competencia nociva, entre otros impactos en la ciudad. 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 realizaron en la última 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), en la gestión actual innovaciones como la imposición del Pico y Placa en autos particulares y transporte de carga, así como la promoción del uso de las bicicletas marca una esperanza para el cambio hacia una movilidad más sostenible.

## **2. 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 2016 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 de 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](http://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<sup>2</sup> pero que aún se encuentra por reglamentar, y que volvería a debilitar el mandato a las Municipalidades Provinciales de Lima y Callao, pues ellas se encontrarían en minoría, dado que la presidencia de este organismo recae en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). La creación de un órgano técnico especializado (OTE) adscrito al MTC que se encargaría de aprobar el Plan de Movilidad Urbana de Lima, considerando la integración multimodal de medios de transporte motorizadas y no motorizados, así como los planes de desarrollo urbano vigentes hace un intento de reorganizar el sistema pero debilitando el papel municipal.

Por otro lado, 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 del 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 sustenta un sistema de multas a los que la incumplan, sin embargo, tampoco se aplica, sumado el diseño ineficiente de secciones viales para evitar la invasión del auto sobre las ciclovías.

En Lima destaca el municipio distrital de San Isidro que ha integrado normativas de interés para la introducción de la bicicleta como medio de movilidad desde el 28 de octubre de 2015, donde con la Ordenanza N°406-MSI promueve la

---

<sup>2</sup> Este organismo modifica la Ley General de Transporte Terrestre; así como los artículos 81 y 161 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

movilidad sostenible a través del uso de la bicicleta en el distrito, aunque está por verse el nivel de continuidad que esta propuesta tendrá en la actual gestión municipal.

### **3. Estado del arte del sector: mejores practicas**

La gobernanza del transporte está sumamente fragmentada y sujeta a factores políticos, sociales y económicos 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 contribuido a generar informalidad y hasta ilegalidad que aún no se logra controlar. La discontinuidad de las propuestas por el cambio de las gestiones municipales son también un factor agravante de la situación.

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). Son conocidos los escándalos de corrupción asociados a varios de estos contratos y empresas como GyM, todo lo cual aún se encuentran en investigación.

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 red realmente integrada de transporte masivo no ha sucedido. 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 que no aumentan el número de vehículos para prestar este servicio. 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, lo cual si se mantiene. 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](http://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, salvo la reciente iniciativa de instaurar el sistema de Pico y Placa por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Muchos de estos distritos exigen una cuota alta de automóviles en los proyectos inmobiliarios, con lo cual se tiene una situación paradójica.

#### **4. 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).

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<sup>3</sup> (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 los viajes se realizan 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 hicieron en transporte público, mientras que solo el 15,5% 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).

## **5. 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, pero aún es incipiente. 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 infraestructura vial, más que a la gestión, transversalidad y promoción de otros medios de movilidad, y acompañado de 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 que podría 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. Este enfoque 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)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://gestion.pe/blog/termometro-desarrollo/2018/01/hacia-una-movilidad-urbana-sostenible-en-lima.html> (visitado 05.11.2018)