

XXIV Concurso Anual de Investigación CIES 2021 - II

Capacidades locales y conflictos intergubernamentales en la gestión del transporte urbano de Lima Metropolitana (2007-2014)

Diego Sánchez Flórez¹



¹ Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

Índice

1. Justificación	3
2. Estado de la cuestión	5
3. Marco teórico.....	6
4. Metodología.....	8
5. Principales hallazgos	9
Referencias	16
Anexo 1	19
<i>Perfil de los actores entrevistados</i>	<i>19</i>
Anexo 2	20
<i>Fuentes primarias consultadas</i>	<i>20</i>

1. Justificación

El objetivo central de este trabajo es identificar los factores que influyeron en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) sobre el sistema de movilidad urbana a lo largo de dos períodos de gestión con orientaciones distintas sobre el sistema de movilidad de la ciudad: 2007-2010 (Luis Castañeda) y 2011-2014 (Susana Villarán). De esta forma, se apunta a mejorar nuestra comprensión acerca de uno de los temas prioritarios dentro de la Agenda del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en gestión pública y servicio civil: el funcionamiento del Estado peruano a partir de las reformas de descentralización y, más específicamente, acerca de las barreras que existen dentro de los gobiernos subnacionales para la gestión y provisión de servicios públicos (Ugarte & Cajavilca, 2021).

Históricamente, el transporte urbano es uno de los sectores en los que se registra mayores niveles de informalidad y donde la intervención del Estado ha sido más oscilante (Bielich, 2009a; Burga et al., 1990; De Soto, 1987; Sánchez-León, 1978). Por si fuera poco, desde el año 2002, asistimos a la implementación de un conjunto de reformas destinadas a liberalizar y privatizar la prestación del servicio, así como a introducir niveles subnacionales de gobierno en la gestión. Esto contribuyó a generar una enorme proliferación de agencias encargadas de regular el sistema, situación que duró hasta el año 2018 con la creación de la Autoridad del Transporte Urbano (ATU) (Bielich, 2009b; Defensoría del Pueblo, 2008)².

Por su parte, para el 2007, Lima concentraba cerca del 30.94 % de la población y el 62.40% del parque automotor a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, s/f;

² La ciudad de Lima se divide en dos municipios provinciales que comparten la misma concentración urbana: la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao. Dentro de Lima Metropolitana, existen 43 distritos y dentro de la provincia del Callao 06 distritos en Callao. Todos estos municipios tienen capacidad para elegir a sus propios representantes y, hasta el 2018, compartían competencias vinculadas al transporte urbano.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones, s/f). A nivel regional, se trata de una de las urbes con mayores niveles de segregación socioeconómica, lo cual reduce la asequibilidad del sistema de transporte urbano para las poblaciones de menores ingresos y, sobre todo, para las mujeres, quienes al tener ocupaciones asociadas al cuidado o a las tareas del hogar realizan viajes con múltiples paradas, lo que implica mayor gasto de su presupuesto y exposición a situaciones de acoso callejero (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Reátegui, 2019).

La principal contribución de esta investigación es mostrar la relevancia de las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno para la adecuada implementación de servicios públicos. A nivel teórico, diversos autores han destacado que el éxito en la implementación de una reforma o de diversos servicios públicos depende principalmente de factores como la voluntad de las autoridades electas, la disponibilidad de recursos administrativos y técnicos de las agencias encargadas de implementar dichas iniciativas o el grado de autonomía e independencia que estas puedan tener con respecto a otros actores sociales y políticos (Bersch, Praça, & Taylor, 2017; Fukuyama, 2004; Thomas & Grindle, 1990; Ziblatt, 2008). Sin negar su relevancia, se presenta evidencia que muestra que, para el caso de Lima Metropolitana, estas constituyen variables necesarias pero insuficientes para la adecuada provisión del servicio de transporte urbano.

Dado que los conflictos y superposiciones entre niveles de gobiernos limitaron el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización a pesar del intento por reformar el sistema de movilidad urbana y ciertas mejoras en la capacidad y autonomía de la agencia. Esta investigación ofrece indicios razonables para pensar que la articulación entre niveles de gobierno también podría ser una variable relevante a tomar en cuenta al momento de estudiar la provisión

de servicios públicos a escala subnacional³. Por otro lado, la evidencia señala también que futuras propuestas de reforma del sector en diversas ciudades del país podrían contemplar la mejora en los mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno para la adecuada prestación de los servicios públicos.

2. Estado de la cuestión

El final de la década de 1980 en América Latina, trajo consigo la privatización de muchas empresas públicas de transporte, el recorte de subsidios y la introducción de un modelo de gestión descentralizado que generó que la movilidad urbana pasara de ser una actividad relativamente organizada –a pesar de su poca cobertura- sobre la base de empresas relativamente formales, a abrirse en un abanico de alternativas de movilidad dispersas y atomizadas (Figueroa, 2005). Para el caso peruano, se puede apreciar que desde 1983 se inicia una progresiva delegación de las funciones de regulación y fiscalización del transporte hacia los municipios provinciales, la cual se retoma con el proceso de descentralización implementado en el 2002. Adicionalmente, debemos considerar la aprobación del Decreto Legislativo N° 651 en 1991, el cual inicia el proceso de liquidación de las empresas públicas de transporte, así como establece la libre competencia de tarifas y el libre acceso a las rutas de la ciudad.

Bajo este panorama, tres instituciones quedaron formalmente a cargo del sistema compartiendo atribuciones que nunca quedaron claramente delimitadas: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Municipalidad Provincial del Callao (MPC) y la MML.

³ Dado que esta investigación ha adoptado el diseño de un estudio de caso, hay que tomar en consideración la validez externa que pueden llegar a tener los hallazgos presentados. Debe señalarse, en ese sentido, que Lima posee características muy específicas en cuanto al número de autoridades nacionales y subnacionales involucradas en la gestión de las políticas que no todas las grandes urbes del país comparten. Aun teniendo en cuenta esta limitación, la evidencia presentada sugiere que el grado de articulación entre niveles de gobierno podría ser una variable relevante para explicar la adecuada provisión del servicio de transporte urbano (y de otros servicios en general) en otras ciudades que comparten un régimen de gobernanza urbana *similar* al de Lima. Para una tipología de los regímenes de gobernanza urbana a nivel de América Latina, véase Grin, Hernández, & Abruzio (2017: 21-24). Agradezco a Stanislao Maldonado por esta importante observación.

Hasta el 2010, el MTC no había implementado iniciativas significativas para intervenir en el sector. Mientras tanto, existían serias falencias en las capacidades y la voluntad de la MPC para regular efectivamente el tránsito. Por el lado de la MML, hasta el 2018 se registraba la existencia de dos entidades con atribuciones en el sector: el Instituto Metropolitano del Transporte (PROTRANSPORTE) y GTU. La primera de ellas se desempeñó en este mismo período como un organismo relativamente eficiente y planificador mientras que la GTU destacaba como un organismo dedicado a la regulación y otorgamiento de rutas en todo el ámbito metropolitano, desbordada, desorganizada y con pocas iniciativas de cambio (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Bielich, 2009b; Defensoría del Pueblo, 2008).

Si bien la creación de la ATU a finales del 2018 representa un nuevo intento por volver a centralizar la administración del sector y restarle competencias a la MML, un análisis de la gestión de ese municipio puede darnos indicios sobre las dificultades que aún hoy diversas municipalidades provinciales enfrentan para cumplir las atribuciones que tienen asignadas en la administración del transporte urbano de otras importantes ciudades del país. Asimismo, identificar los factores que influyeron en la gestión del transporte urbano también nos puede ofrecer indicios para entender mejor los intentos recientes para desmontar la institucionalidad vigente sobre el sistema de movilidad urbana de la capital⁴.

3. Marco teórico

Las investigaciones producidas sobre el sistema de transporte urbano en Lima Metropolitana nos permiten identificar tres factores relevantes que históricamente han condicionado el accionar estatal sobre el sector: 1) El esquema institucional que ha gobernado el

⁴ Gestión (2021). Renovación de autorizaciones por 10 años está en ley, dice gremio de transportistas. Gestión. Lima, 04 de noviembre del 2021. <https://gestion.pe/peru/renovacion-de-autorizaciones-por-10-anos-al-transporte-esta-en-la-ley-dice-gremio-de-lima-y-callao-nndc-noticia/?ref=gesr> [Revisión 05/11/2021].

sector y la ciudad a lo largo de los años y ha oscilado entre ciclos de centralización y descentralización (Burga et al., 1990); 2) Las empresas de transporte y las pugnas de poder que existen entre ellos y el Estado por afianzar el control y la entrada al sistema (Burga et al., 1990; De Soto, 1987); 3) Los recursos con los que cuentan las agencias que llevan adelante las funciones sobre el sector (Bielich, 2009b). A continuación, se desarrollarán estas variables a la luz de tres conceptos que permitirán introducirnos a la discusión académica más reciente.

Gobernanza

La gobernanza se refiere al conjunto de normas y pautas que establecen los límites del ejercicio del poder público y regulan la interacción dentro y entre las diferentes agencias gubernamentales. Este concepto abarca todas las acciones dirigidas a definir la visión y misión general de la función pública que cada una de las agencias debería realizar para que los ciudadanos dispongan de un servicio público, el conjunto de acciones que se despliegan dentro de los sistemas administrativos para resolver problemas públicos y el manejo de cada una de las entidades administrativas particulares, cuyas capacidades pueden favorecer o impedir una dirección corporativa correcta, afectando el desempeño de la administración pública. En suma, se trata del tipo de relaciones que establecen entre sí el conjunto de agencias involucradas en la provisión de un determinado servicio (Aguilar, 2014).

Juego político

Este concepto se refiere al conjunto de interacciones entre actores políticos y sociales que intervienen dentro de la implementación de una determinada política pública y condicionan sus resultados. Además de señalar la relevancia que tienen las interacciones entre los funcionarios públicos electos y la burocracia. Por ejemplo, Lindblom (1991) destaca la enorme influencia que tienen la empresa privada. Según el autor, la empresa privada adquiere un alto grado de influencia sobre las iniciativas gubernamentales en razón del tipo de funciones públicas que cumplen. Debido

a esta condición, el gobierno opta a menudo por facilitarles el acceso a la participación en diferentes instancias de decisión. Asimismo, debido a los recursos con los que cuentan, estos actores disponen de diversos mecanismos para influir sobre las instancias reguladoras (*lobby*, financiamiento de campañas, sobornos, etc.) (Lindblom, 1991, pp. 93-94).

Capacidad y autonomía estatal

La capacidad estatal se refiere a los elementos técnico-administrativos con las que cuentan las agencias estatales para llevar a cabo sus tareas. Los componentes que este concepto son tres: 1) La disponibilidad de recursos económicos y logísticos con las que cuentan las agencias gubernamentales para llevar a cabo sus tareas; 2) La existencia de procedimientos independientes, estandarizados y meritocráticos de reclutamiento de personal y promoción laboral que ofrezcan oportunidades a los funcionarios de hacer carrera en la institución; 3) El nivel de profesionalización y especialización técnica de los funcionarios. Por su parte, la autonomía estatal se refiere a la ausencia de influencias externas e indebidas en las decisiones de las agencias estatales, así como también el aislamiento de las mismas con respecto a intereses y presiones particulares (Bersch et al., 2017; Dargent, 2012; Fukuyama, 2004; Geddes, 1990; Repetto, 2004; Skocpol, 1989).

4. Metodología

Dado que la presente investigación tiene un alcance exploratorio, se ha optado por un estudio de caso cualitativo cuya unidad de análisis es la GTU⁵. El estudio de esta agencia es relevante dado que reunía todas las restricciones posibles para poder ejercer adecuadamente sus funciones: regulaba y fiscalizaba el sistema de transporte que utiliza la mayoría de la población y

⁵ Dado que se trata de un estudio de corte exploratorio, el interés estuvo centrado en obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo investigaciones futuras, mapear conceptos o variables promisorias para explicar los fenómenos observados y relaciones potenciales entre las mismas. En ese sentido, la presente investigación cuenta con las limitantes de cualquier todo diseño metodológico basado en un estudio de caso; esto quiere decir que los hallazgos se restringen exclusivamente a la hipótesis de investigación, no están respaldados estadística ni probabilísticamente, así como tampoco pueden ser generalizados de manera inmediata para otros contextos.

a las empresas que tenían el mayor grado de informalidad funcionando bajo el esquema “comisionista-afiliador” (Bielich, 2009a). Hasta el 2018, en la ciudad de Lima convivían tres sistemas de transporte que funcionaban con diferentes lógicas: 1) El sistema de trenes, administrado por la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE); 2) El sistema de corredores segregados, administrado por PROTRANSPORTE; 3) El sistema regular, administrado por la GTU y que atendía cerca del 90 % de los usuarios (Glave, 2016: 53).

La hipótesis central es que, siendo diversos los factores que han afectado el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2007-2014, se puede reconocer la primacía de algunos de ellos: el esquema de gobernanza sectorial y territorial de la ciudad, el juego político establecido entre actores sociales y políticos, así como la capacidad y autonomía de dicha agencia. Por su parte, se aplicaron un total de diez entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la GTU y PROTRANSPORTE, transportistas y regidores del Consejo Metropolitano (Ver Anexo 1). Complementariamente, se incorporó la revisión de diecinueve documentos de gestión y normativas producidas por la Municipalidad y el Consejo Metropolitano (Anexo 2).

5. Principales hallazgos

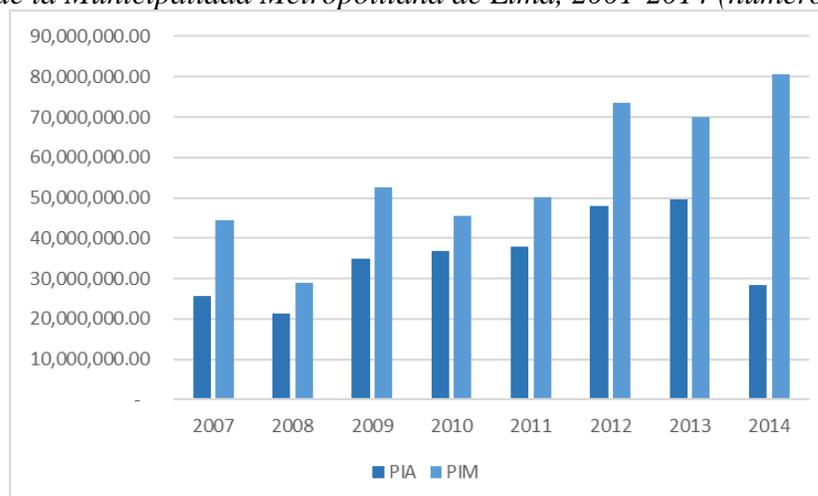
Durante el período 2007-2010, la política de la MML para el sistema de transporte urbano involucró principalmente la construcción de la infraestructura para el servicio de corredores segregados (más conocido como el Metropolitano) y para el transporte privado, la licitación de las revisiones técnicas vehiculares y la implementación de la fiscalización electrónica del tránsito. Aunque se realizaron propuestas de planificación destinadas a racionalizar el número de rutas para el transporte regular de la ciudad y modificar el esquema de otorgamiento de derechos de uso de vía (Ordenanza N°1338), estas nunca llegaron a concretarse. En el 2007 ocurre la prórroga a las autorizaciones de transporte que se encontraban vigentes y en 2009 se aprueban las Ordenanzas

N°1365 y 1419, las cuales suspendieron el reordenamiento del sistema de transporte urbano. Las fuentes consultadas indican que la escasa voluntad de priorizar la regulación del sistema y los paros de transportistas fueron las principales causas de esta decisión.

A lo largo de la gestión de Luis Castañeda, a la GTU se le asignó una cantidad de presupuesto que solamente alcanzaba para cubrir las planillas y austeros gastos de oficina (Gráfico 1 y Gráfico 2). Esta Gerencia no contó con suficiente personal calificado para llevar a cabo sus tareas; tampoco con los medios suficientes para desarrollar estudios, verificaciones de campo ni operativos especiales. Asimismo, se redujo la cantidad de fiscalizadores viales, lo que incidió en la drástica reducción de los operativos realizados (Gráfico 3). Las fuentes consultadas también revelan que durante estos años existía una alta rotación de su personal operativo, directivo y técnico de la agencia.

Gráfico 1

Monto del presupuesto asignado a actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2001-2014 (número absolutos)



Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia [Revisado el 21/02/2017 a las 18:17]

Gráfico 2

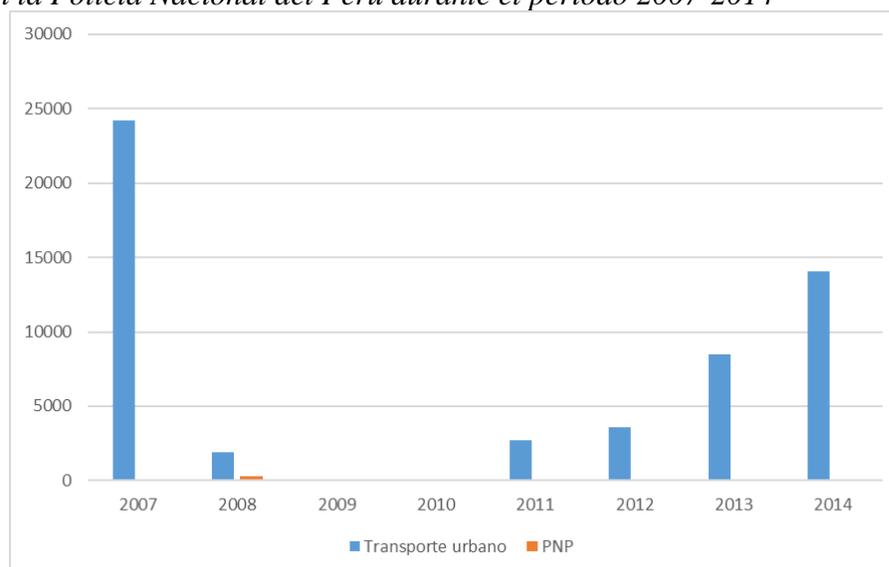
Monto del presupuesto asignado a actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2001-2014 (porcentaje)



Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia [Revisado el 21/02/2017 a las 18:17]

Gráfico 3

Número total de operativos de control del transporte urbano y del tránsito realizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú durante el período 2007-2014



Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración propia [Revisado el 01/07/2020]

A lo largo del período 2011-2014, desde la MML se registran iniciativas que contemplaban cambios en el proceso de otorgamiento de derechos de uso de las vías y el intento por implementar el reordenamiento de las rutas del sistema de transporte regular de la ciudad. Hasta el año 2011, todas las rutas de Lima administradas por la MML –salvo las del Metropolitano- eran entregadas por autorizaciones administrativas emitidas por la GTU, las cuales se renovaban por períodos cortos que no permitían tener un horizonte de tiempo que facilitara la inversión a largo plazo y facilitaba actos de corrupción. Durante el período 2011-2014, las principales rutas de Lima Metropolitana fueron parcialmente adjudicadas bajo el esquema de licitación. Este mecanismo otorgaba un horizonte de tiempo mayor a los contratos, implicaba la realización de un estudio que permitía identificar la demanda de pasajeros y establecía exigencias laborales mínimas sobre el personal que operaba los buses.

Entre el 2011 y 2014, se promulgaron medidas destinadas a restringir el ingreso de nuevas unidades al sistema (Ordenanzas N° 1538 y 1595), redefinir las rutas que comprendería el nuevo sistema de transporte de la ciudad (Ordenanzas N° 1599 y 1613) y ordenar la prestación de servicios de movilidad que conviven con el sistema de transporte regular (Ordenanzas N° 1681, 1682, 1683, 1684, 1693). Los avances en materia de producción normativa se explican por la existencia de un acuerdo con la principal fuerza de oposición dentro del Concejo Metropolitano (Partido Popular Cristiano)⁶. Este pacto funcionó aun cuando la bancada oficialista había perdido la mayoría debido al proceso de revocatoria ocurrido en 2013. Asimismo, los logros registrados en la cobertura de los operativos de fiscalización y también en la producción normativa se explican por algunas mejoras en las capacidades institucionales de la GTU: contratación de personal para las labores de asesoría

⁶ Hasta antes del proceso de revocatoria, la composición del Concejo Metropolitano era la siguiente: Fuerza Social (21 escaños), Partido Popular Cristiano (13 escaños), Restauración Nacional (2 escaños), Somos Perú, Cambio Radical y Siempre Unidos (1 escaño cada uno).

legal, fiscalización y trámite de autorizaciones, introducción de mejores esquemas de reclutamiento y capacitación del personal, continuidad del personal directivo y técnico.

A pesar de los avances, el escaso grado de complementariedad dentro del sistema administrativo encargado de gestionar el sistema de transporte urbano de la ciudad afectó negativamente el alcance de los logros conseguidos. Uno de los principales conflictos fue con el MTC. Durante el período 2011-2014, el gobierno central empezó a formular estudios para definir los trazos de las Líneas 1, 2, 3, 4 y 5 del tren eléctrico. Esta situación planteó dificultades a la gestión de Susana Villarán para definir los recorridos del sistema regular de transporte urbano que el municipio pensaba poner a licitación sin que se cruzaran con los recorridos de las líneas del tren eléctrico. Aunque se propusieron reuniones de coordinación con el ministerio, estas no tuvieron el resultado esperado y terminaron por demorar la aprobación de todo el marco normativo que se tenía previsto aprobar, incluido el Plan de Racionalización de Rutas que la GTU se encontraba formulando.

Los entrevistados señalaron también el conflicto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el desarrollo de los procesos de licitación de los Corredores Complementarios y las Rutas de Aproximación e Integración que se pusieron en marcha durante la gestión de Villarán y estuvieron a cargo de PROTRANSPORTE y GTU, respectivamente. A pesar de las coordinaciones iniciales, a finales del 2014 el MEF presentó observaciones a los contratos de licitación aduciendo errores de procedimiento y solicitando la inclusión de adendas. Producto de ello, no se llegó a firmar ningún contrato de las 19 rutas que la GTU sometió a licitación.

Otro episodio que vale la pena destacar fue el conflicto que surgió entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y la MML. Este ocurrió cuando se venía implementando las acciones de retiro de la competencia del Metropolitano y la de los Corredores Complementarios. En esa etapa, ante el fracaso en la

convocatoria de diversos paros, las empresas de transporte que venían siendo retiradas recurrieron a INDECOPI aludiendo que el municipio estaba presentando “barreras burocráticas” que restringían la libre competencia. Lo sorprendente del asunto fue que el fallo en primera instancia terminó favoreciendo a estas empresas. Finalmente, aunque la apelación terminó por darle la razón a la MML, estas acciones terminaron por demorar aún más la implementación de las medidas de racionalización que buscaban ponerse en marcha.

Si los casos expuestos anteriormente muestran que el vínculo entre la MML con diversos ministerios tuvo importantes episodios de conflicto, la relación con la MPC tampoco fue auspiciosa. Desde la década de 1980, la MML y la MPC obtuvieron competencias para otorgar autorizaciones para la prestación del servicio de transporte urbano. Dado que ambas son parte de una misma concentración urbana, inevitablemente las autorizaciones otorgadas por un municipio afectan el flujo de vehículos que existe dentro de la otra. Al finalizar la gestión de Castañeda, el resultado de años de acuerdos entre la MML y la Municipalidad Provincial del Callao habían dado como resultado la proliferación de rutas que, aunque habían sido otorgadas por el municipio chalaco, tenían la mayor parte de su recorrido en la jurisdicción de Lima Metropolitana. Esto no solo alentó la saturación de las vías de la ciudad, sino también dificultó la tarea de reordenar las rutas y retirar la competencia emprendida en la gestión de Villarán.

Esta sección ha presentado evidencia que indica mejoras en el desempeño de la GTU, sobre todo durante el período 2011-2014. Estas se explican por el intento de reformar el sistema de movilidad urbana y algunos progresos en la capacidad y autonomía de la agencia. Aunque se suele señalar a las empresas de transporte como los principales factores que dificultan las reformas en el sector, los datos señalan que fueron los conflictos y superposiciones entre niveles de gobiernos los que terminaron por limitar en mayor medida el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización durante el período estudiado. Esto nos indica que futuras propuestas de reforma no

solamente deben contemplar el fortalecimiento de las capacidades y la autonomía de las agencias estatales encargadas de regular el sector, sino también de los mecanismos de coordinación intergubernamental de manera tal que permitan generar intervenciones articuladas sobre el sistema.

Referencias

Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11–36.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Transporte urbano y pobreza: Efectos de los Sistemas de Transporte Rápido apoyados por el BID en la movilidad y el acceso para los pobres en Cali y Lima*. Washington, DC.

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. In A. Kohli, D. J. Yashar, & M. A. Centeno (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157–183). <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781316665657.007>

Bielich, C. (2009a). *La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Lima.

Bielich, C. (2009b). Perdido en el espacio (vial): El Estado en el tránsito y transporte de Lima Metropolitana. In M. Tanaka (Ed.), *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú* (pp. 115–176). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Burga, C., Butler, S., Carrasco, V., Cossi, A., De Soto, H., Ghersi, E., ... Uzzell, D. (1990). *El transporte urbano de pasajeros en Lima*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia.

Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia.

Defensoría del Pueblo. (2008). *Informe Defensorial N°137. Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío a la defensa de la Vida*. Lima.

Figuroa, O. (2005). Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina. *EURE*, Vol. 31, pp. 41–53. scielocl.

Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el s. XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.

Geddes, B. (1990). Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217–235. <https://doi.org/10.2307/422315>

Glave, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión*. Lima.

Grin, E. J., Hernández, J., & Abruzio, F. L. (2017). Introducción: Gobernanza y descentralización en las ciudades latinoamericanas. In E. J. Grin, J. Hernández, & F. L. Abruzio (Eds.), *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina*. (pp. 9–34). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Universidad Autónoma de Chile.

Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México, D. F.: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Reátegui, M. (2019, April 7). Por más mujeres en el sector transporte. *Los Andes*. Retrieved from <https://www.losandes.com.pe/2019/04/07/por-mas-mujeres-en-el-sector-transporte/>

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Washington, DC.

Sánchez-León, A. (1978). *¿Paradero final? El Transporte público en Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Skocpol, T. (1989). El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual. *Zona Abierta*, (50), 71–122.

Thomas, J. W., & Grindle, M. S. (1990). After the decision: Implementing policy reforms in developing countries. *World Development*, 18(8), 1163–1181. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90096-G](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90096-G)

Ugarte, M., & Cajavilca, A. (2021). Agenda de investigación en gestión pública y servicio

civil. In *Balance de investigación en política pública 2016-2021 y agenda de investigación, 2021-2026*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Ziblatt, D. (2008). Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 273–289. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9031-y>

Anexos

Anexo 1

Perfil de los actores entrevistados

Institución/ Agencia	Cargo
Gerencia de Transporte Urbano	Sub-gerente de la Sub-gerencia de Regulación y Fiscalización del Transporte
Gerencia de Transporte Urbano	Asesor legal
Protransporte	Miembro del directorio
Gerencia de Promoción de la Inversión Privada	Asesor de proyectos
Gerencia de Transporte Urbano	Consultor técnico en temas de emisión de licencias de conducir, licitaciones y retiro de unidades de transporte
Concejo Metropolitano	Regidor/a Partido Popular Cristiano / Miembro de la Comisión de Transporte Urbano
Concejo Metropolitano	Regidor/a por el Partido Nacionalista Peruano y luego por Fuerza Social
Concejo Metropolitano	Regidor/a por Fuerza Social
Consorcio Javier Prado Express Empresa de Transportes el Rápido Musa (ETRAMUSA)	Gestor Gerencia
Empresa de Transportes el Rápido Musa (ETRAMUSA)	Chofer

Anexo 2*Fuentes primarias consultadas*

Nombre del documento	Institución que lo elabora
Lima lo hizo: Informe de gestión 2011-2014	Municipalidad Metropolitana de Lima
Informe situacional. Instituto Metropolitano del Transporte. Al 28 de enero del 2011	PROTRANSPORTE
Primer año de gestión. Susana Villarán alcaldesa de Lima. Balance primeras acciones, enero-diciembre 2011	Municipalidad Metropolitana de Lima
Informe de rendición de cuentas de la Presidencia del Instituto Metropolitano del Transporte, 2011-2014	PROTRANSPORTE
Informe Defensorial N° 137. El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío para la defensa de la vida	Defensoría del Pueblo
Evaluación de la gestión metropolitana de Lima, 2009	Ciudad Nuestra
Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión. Tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima	Instituto de Estudios Peruanos
Ordenanza N°1338. Que reglamenta la prestación del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima Metropolitana	Consejo Metropolitano. Aprobada el 29/12/2009
Ordenanza N°1365. Que modifica el reglamento del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima	Consejo Metropolitano. Aprobada el 8/04/2010

Metropolitana aprobado por la Ordenanza N°1338	
Ordenanza N°1419. Que modifica las disposiciones complementarias, transitorias y finales y precisa artículos de las Ordenanzas N° 1338 y 1365	Consejo Metropolitano. Aprobada el 12/08/2010
Ordenanza N°1538. Que regula las nuevas habilitaciones por incremento de flota vehicular para prestar servicio de transporte público, dispone especificaciones técnicas de vehículos y regula otros aspectos en materia de transporte urbano en Lima Metropolitana. Congela la autorización y da nuevas especificaciones a la adquisición de buses	Consejo Metropolitano. Aprobada el 14/07/2011
Ordenanza N°1595. Que aprueba las disposiciones aplicables a los programas de chatarreo de vehículos de transporte de personas que implemente la Municipalidad Metropolitana de Lima	Consejo Metropolitano. Aprobada el 27/03/2012
Ordenanza N°1599. Que regula la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana	Consejo Metropolitano. Aprobada el 17/04/2012
Ordenanza N°1613. Que crea el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana, aprueba el plan regulador de rutas y modifica el TUPA de la Municipalidad Metropolitana de Lima en lo que corresponde a la Gerencia de Transporte Urbano	Consejo Metropolitano. Aprobada el 26/06/2012

Ordenanza N°1681. Que regula la prestación del servicio de transporte de estudiantes escolares en Lima Metropolitana	Consejo Metropolitano. Aprobada el 14/04/2013
Ordenanza N°1682. Que regula la prestación del servicio de transporte de carga y/o mercancías en la provincia de Lima Metropolitana	Consejo Metropolitano. Aprobada el 20/03/2013
Ordenanza N°1683. Que establece condiciones de acceso y permanencia complementarias para el servicio de transporte regular de personas en Lima Metropolitana y el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones	Consejo Metropolitano. Aprobada el 20/03/2013
Ordenanza N°1684. Que regula la prestación del servicio de taxi en la ciudad de Lima Metropolitana	Consejo Metropolitano. Aprobada el 14/04/2013
Ordenanza N°1693. Que regula el servicio de transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos menores motorizados o no motorizados en Lima Metropolitana y establece disposiciones especiales para el servicio de transporte en vehículos menores en el cercado de Lima	Consejo Metropolitano. Aprobada el 5/04/2013