

Reforma de Transporte Urbano en la Ciudad de Arequipa: Una aproximación desde una Sociología Urbana¹.

Mauricio Castro Valdez. Lima,

© Ciudad Nuestra 2009

1. Resumen

El sistema de transporte urbano de la ciudad de Arequipa se encuentra en una etapa de transición. La municipalidad provincial de Arequipa –en coordinación con el gobierno regional, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y EMBARQ- ha logrado la aprobación de un proyecto que transformará radicalmente el transporte en la ciudad. Este nuevo “Sistema Integrado de Transportes” (SIT) se presenta como la mejor alternativa de solución a los diversos problemas que afectan al transporte urbano en Arequipa. Sin embargo, la implementación de este proyecto se viene presentando con una serie de problemas de índole administrativo, político y económico. El presente trabajo busca abordar el tema centrándose en las tensiones que se configuran entre los diferentes actores involucrados en el proceso de transición, así como también en las posibilidades que tiene este proyecto de contribuir al mejoramiento de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

¹ Los datos manejados en este informe de investigación fueron recogidos entre los días 8 y 13 de setiembre del año 2009 y los días 14 y 18 de octubre del mismo año.

2. Abstract

The urban transport system in the city of Arequipa is currently in a transitional stage. The provincial municipality of Arequipa, in coordination with the regional government, the Corporación Andina de Fomento (CAF) and EMBARQ, has won approval of a project that will radically transform transport in the city. This new "Integrated Transportation System (SIT) is presented as the best alternative to solve the various problems affecting urban transport in Arequipa. However, the implementation of this project has been dealing with a series of administrative, political and economic problems. This paper seeks to address the topic, focusing on the tensions that are configured between the different actors involved in the transition process, as well as the possibilities for this project to contribute to improving the city and the quality of life of its inhabitants.

3. Introducción

Durante las últimas dos décadas, diferentes ciudades del mundo se han alistado en la empresa de buscar alternativas que den solución a los diversos problemas que se han ido derivando de la situación crítica en la que se encuentran sus sistemas de transporte. Estas iniciativas se inscriben en la preocupación política de los gobiernos locales por la posibilidad de diseñar e implementar grandes proyectos urbanísticos que contribuyan de manera eficaz al desarrollo y mejoramiento de las ciudades, así como a la calidad de vida de sus habitantes.

Un sistema de transporte está en crisis cuando uno o más de sus componentes (infraestructura vial, señalética, vehículos, aparato administrativo, empresas de transporte, usuarios) imposibilitan que se brinde un servicio eficaz y de calidad a la ciudad, lo cual

puede ser entendido en términos de accesibilidad, fluidez del desplazamiento, seguridad, inclusión y sostenibilidad. El mal funcionamiento de un sistema de transporte trae consecuencias inmediatas: contaminación, accidentes, congestión; y a largo plazo: segregación, destrucción del espacio público, exceso de oferta, crecimiento abrupto del parque automotor, entre otras.

Las alternativas de solución que las ciudades plantean a estos problemas suelen coincidir en un punto: la implementación de sistemas públicos de transporte masivo. En ese sentido, la experiencia exitosa de ciudades como Nueva York, Londres, París, Bogotá o Toronto son puntos de referencia muy comunes en el discurso modernizador del transporte que se maneja en la mayoría de países en vías de desarrollo, como es el caso del Perú o de otros países en Latinoamérica. Este discurso revela un deseo de desarrollo (socio-económico y cultural) que se hace realidad a través de la implementación de obras tecnológicas de gran envergadura que han tenido relativo éxito en países desarrollados.

En el caso del Perú, la situación del transporte se encuentra también en un estado crítico. Con la liberalización del sector a inicios de la década de 1990 (DL 651) se agrava la crisis del transporte público: el Estado peruano pasa a ser solamente una instancia de regulación, mientras que las funciones de gestión y administración del transporte son delegadas a las empresas de transporte que operan en las ciudades.

Los resultados desastrosos que acarreó esta política neoliberal (crecimiento abrupto del parque automotor, congestión en las ciudades, sobreoferta de servicios, incremento dramático de los niveles de contaminación) propulsaron tanto en la administración pública, como en la sociedad civil, una serie de debates e iniciativas que se plasmaron finalmente en distintos proyectos de reforma.

En la actualidad, el Perú cuenta con dos grandes proyectos de transporte urbano: el Corredor Metropolitano en la ciudad de Lima, capital del país, en actual fase de ejecución,

y el “Sistema Integrado de Transportes (SIT) Misti Bus” en Arequipa, al sur del Perú, que a fines del año 2009 entra en su etapa de implementación.

El presente artículo busca, en primer lugar, describir la problemática del transporte en la ciudad de Arequipa, para así poder entender el tejido de relaciones sociales y políticas en el que se inscribe este proyecto de transporte. En segundo lugar, proponemos una descripción de los actores sociales e institucionales que forman parte del escenario, dialogando con sus perspectivas y opiniones acerca del problema. Finalmente presentamos nuestras conclusiones.

Se busca presentar una perspectiva que dialogue con aquel discurso modernizador que se articula en torno a la idea de que existe una relación causal unívoca entre la implementación de un modelo de sistema socio técnico específico y una posterior serie de transformaciones culturales (la práctica de valores modernos como la eficiencia, racionalidad, orden).

4. Contexto Económico – Político de Latinoamérica y el Perú

La crisis económica y política que afectó Latinoamérica a inicio de los años 80 no sólo aceleró una serie de transformaciones en las estructuras productivas y los tejidos sociales, sino que dejó en evidencia la crisis en la que se encontraban los paradigmas de desarrollo vigentes hasta entonces. Es por eso que desde mediados de los años 80 -y a lo largo de la década de los 90, como en el caso del Perú- los países latinoamericanos se vieron forzados a emprender una serie de reformas de corte neoliberal, a fin de poder superar la crisis e insertarse nuevamente en la economía global.

Entendemos por “ajuste estructural de la economía” a la serie de políticas y reformas orientadas a cambiar el rol del Estado frente a los mercados locales e internacionales, así como también en lo que respecta a la sociedad civil y la esfera política. Mediante este ajuste se buscó establecer las condiciones para la “puesta en marcha” de un nuevo –y único- proyecto de desarrollo. Alfredo Calcagno se aproxima a una explicación de por qué coinciden este ajuste estructural/cambio en el paradigma de desarrollo con la crisis económica en Latinoamérica:

“El contenido de estas reformas (apertura, privatizaciones, desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral) figuraba muchas veces como condición para el apoyo financiero que requirieron los países de la región (...) También podía estimarse que era preferible llevar a cabo algunas de ellas en un marco que no fuera de crisis (por ejemplo, para no malvender empresas públicas, o para no aumentar las dificultades de los productores de bienes transables que tendrían que enfrentar la competencia de importaciones); pero en la práctica se promovió una liberalización general en todos los planos en cuanto se reunieran las condiciones políticas propicias, lo que ocurría precisamente durante las crisis”.²

Con la apertura de los mercados, las privatizaciones de las entidades públicas, y la desregulación del sistema financiero y laboral, básicamente se buscaba reducir el papel del Estado al financiamiento y gestión de programas sociales, por lo general orientados a la reducción de la pobreza, y a garantizar condiciones políticas estables para permitir el desarrollo de las fuerzas del mercado.

Sin embargo, es posible observar un deterioro en la situación laboral de los trabajadores y las unidades productivas de la región en las últimas décadas, que se manifiesta directamente en el incremento del desempleo, la precarización de los salarios³, el crecimiento del empleo

² CALCAGNO, Alfredo. “Ajuste Estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina”. En: “El Ajuste Estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas”. SADER, Emir (comp.). Buenos Aires: CLACSO, 2001 p.76

³ En promedio, los salarios crecen menos que el PBI Per Cápita.

informal y la desigual distribución de ingresos. CEPAL estima que en promedio, la cuota de desempleo urbano abierto en la región se aproximó en el 2003 al 10,3% del total de la población, a comparación del 5,8% que se estimó en el año 1991⁴. Asimismo, el Banco Mundial estima que en la región, la cantidad de trabajadores informales (entre asalariados e independientes), asciende a un 54% del total⁵ de los trabajadores urbanos⁶. En lo que se refiere al Perú, Óscar Ugarteche nos describe el escenario:

“... Eso es lo que se conoce como neoliberalismo en el Perú. El resultado es una población con un bajo nivel educativo y cuyo sistema nacional de salud es precario y costoso; una sociedad en la que hay más desempleo, mucho más empleo informal y menos empleo adecuado, donde se han desintegrado los sindicatos (...), donde se han eliminado todos los mecanismos de presión laboral, así como de transmisión de nuevas tecnologías”⁷.

De manera paralela a este ajuste estructural de la economía observamos en los países de la región cambios en sus estructuras de participación y representación. El proyecto de “modernización dirigida”⁸ de la sociedad peruana -que se inició con el Gobierno de las Fuerzas Armadas (1969-1979) y continuó a durante el funcionamiento de la Asamblea Constituyente (1979-1980)- sentó las bases para la instauración de una democracia de masas en el Perú. Tanto la caída definitiva del régimen político oligárquico, como la supresión del sistema de relaciones serviles, la conquista de derechos civiles por ciertos sectores de la población⁹, y la inédita sucesión de gobiernos nacionales elegidos mediante voto libre, ha llevado a algunos optimistas a hablar de un “proceso de democratización”, o de un “proceso de consolidación de la democracia”.

⁴ CEPAL. “Preocupa el Deterioro de la Situación Laboral”. En: “Notas de la CEPAL”. N°37, Noviembre 2004. Santiago: CEPAL, 2004.

⁵ BANCO MUNDIAL. “Informalidad: Escape y Exclusión”. Resumen Ejecutivo. Washington: Banco Mundial, 2007.

⁶ En países como Perú y Bolivia, la cantidad de trabajadores informales se estima en más del 60%.

⁷ UGARTECHE, Óscar. “Adiós Estado, Bienvenido Mercado”. Lima: UNMSM, 2004. p.70

⁸ CONTRERAS, Carlos y CUETO, Marcos. “Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la independencia hasta el presente”. Lima: IEP, 2004. p.324

⁹ A partir del año 1980 se amplía el derecho a voto para los analfabetos (18,1% del total de la población nacional en 1981). Además, se restituye la elección de cargos ediles por sufragio universal.

Observamos, pues, un cambio en la forma en que se constituye la arena política en el Perú: se incrementan, diversifican y atomizan las demandas de la población, por lo que no es posible articular una agenda pública (tanto local como nacional), a la vez que se saturan los canales tradicionales de intermediación y negociación (partidos políticos, sistema legislativo, sindicatos, gremios y representantes de la sociedad civil). Tanto el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), como el de Alejandro Toledo (2001-2006) y actualmente el de Alan García (2006-2011), han tenido serios problemas de gobernabilidad, básicamente originados por conflictos sociales al interior del país¹⁰. Frente a una sociedad civil atomizada, pero con capacidad de movilización y veto, y en un “escenario de fragilidad institucional y baja intensidad del apoyo popular”, el gobierno peruano ha optado por intervenir en estos conflictos “revitalizando estrategias autoritarias de control social”¹¹.

5. La Ciudad

Si bien las transformaciones en la estructura productiva y en los sistemas de representación, son factores determinantes en el proceso de cambio de la ciudad latinoamericana de finales del siglo XX, éstos no son suficientes para explicar el panorama urbano actual. También tenemos que tomar en cuenta las migraciones internas, el masivo crecimiento demográfico, el desarrollo de la economía informal, y un proceso de expansión territorial desorganizado y acelerado.

Ya hacia mediados de la década de 1990 identificamos cambios importantes en lo que a la composición del tejido urbano se refiere: entre 1950 y el año 2005, la población urbana en

¹⁰ En el caso de la gestión de Alejandro Toledo, tenemos el recordado “arequipazo” en el año 2002, así como el “andahuaylazo” del año 2005. Más reciente es el conflicto de la “Curva del Diablo” en Bagua, que cobró la vida de pobladores “nativos” y efectivos policiales.

¹¹ MELÉNDEZ, Carlos y LEÓN, Carlos. “El Juego de Ajedrez de la Gobernabilidad en Partidas Simultáneas”. En: Revista de Ciencia Política. Volumen 29 / N° 2. Santiago, 2009. pp. 591 – 609.

América Latina prácticamente se duplicó, incrementándose de 41,9% a un 77,6% del total.¹² En el Perú, para el año 1993, el 70,1% de los habitantes ocupaba zonas urbanas, mientras que para el año 2007, éstos pasaron a representar el 75,9% del total (20 810 288)¹³. En las últimas décadas, ciudades como Lima, Arequipa, Iquitos y Trujillo, en el departamento de La Libertad, han venido expandiéndose de manera abrupta, (pese a que presenciamos una ligera reducción en la tasa de crecimiento en los últimos años). La población urbana en el departamento de Lima prácticamente se triplicó desde la década de 1970, mientras que en departamentos como Arequipa y La Libertad, las ciudades duplicaron su cantidad de habitantes en los últimos 30 años. Un punto queda claro al respecto: el crecimiento de las ciudades y la organización del espacio obedece a demandas particulares, y no a proyectos integrales o estrategias de planificación.

El desarrollo progresivo de los mercados informales en las ciudades latinoamericanas es sin duda uno de los principales problemas a los que se enfrentan las autoridades locales, así como las carteras económicas nacionales y los sectores productivos “formales”. La informalidad puede ser entendida a partir de las condiciones laborales del trabajador o empleador, así como por la naturaleza de las actividades que realiza o la situación legal de las unidades productivas. La OIT define a los trabajadores informales como “aquellos excluidos por la ley, con un importante índice de vulnerabilidad, carentes de seguridad, es decir personas con déficit de trabajo decente”¹⁴. Se estima que en América Latina, 6 de cada 10 personas ocupadas se desempeñan en actividades informales. Para el año 1990, el sector informal representaba en 42,8% del empleo urbano, mientras que para el año 2003, pasó a responder por 46,7% del total¹⁵.

¹² CEPAL. “División de Desarrollo Social, Estadísticas y Proyecciones Económicas”. En: “Panorama Social de América Latina 2004. New York: CEPAL - UN, 2004

¹³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos Nacionales 1993 y 2007

¹⁴ “Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas”. Documento de Trabajo. Lima: OIT, 2005. p.4

¹⁵ “Estudio Revela Crecimiento de la Actividad Informal”. En: “Diario El Comercio”. Lima, 31 de Octubre del 2009. p.b2.

La situación en el caso peruano es similar a la de otras economías de la región, si no más problemática. Hacia mediados de la década de 1980 observamos una reducción del empleo industrial y en el sector público, a la vez que se da un incremento significativo en el sector de servicios. El incremento en los niveles de desempleo y la desregulación del sector laboral permitieron la expansión acelerada de las actividades informales, sobre todo en zonas urbanas. Para el año 2006, el estudio del economista Carlos León estimó un nivel de informalidad absoluta de 64% de la PEA, presentándose en Lima una tasa de 76%, mientras que en ciudades como Arequipa, el nivel de informalidad alcanzaba un alarmante 86%¹⁶.

Creemos que reflexionar acerca del deterioro de las condiciones laborales en el Perú, los altos niveles de pobreza, la elevada tasa de desempleo y la incapacidad del aparato del Estado de regular el sector laboral pueden servirnos como puntos de partida para explicar no sólo el crecimiento alarmante del sector informal en las ciudades, sino también para aproximarnos a comprender los cambios en la estructura urbana a lo largo de los últimos años. Las descripciones de la historiadora Florencia Quesada nos ayudan en la tarea de imaginar la ciudad latinoamericana hoy en día:

“(El crecimiento descontrolado de las ciudades) ha provocado la formación de las megaciudades y grandes aglomeraciones, la extensión de los cinturones de miseria en las periferias urbanas, la continua segregación de la población en ghettos y residenciales exclusivos, la transformación del espacio público y la pérdida de significación de los lugares públicos tradicionales como las plazas o parques centrales y del creciente aumento de las desigualdades. Los altos niveles de contaminación del aire y de los ríos, el colapso de algunos servicios públicos, la insuficiencia de recursos de las municipalidades para hacer frente a las necesidades de la población, el precario transporte público y el congestionamiento

¹⁶ LEÓN, Carlos. “Análisis de la Informalidad en el Mercado Peruano”. Chiclayo: UCSTM, 2005. p. 2

del tráfico urbano, se suman a esta lista de problemas urbanos que son el pan de cada día de las ciudades latinoamericanas”¹⁷.

Buscamos centrarnos en las condiciones estructurales que llevaron a las ciudades peruanas a entrar en una etapa de crisis. Creemos que los problemas urbanos actuales: inseguridad, accesibilidad, contaminación, segregación e informalidad, responden a causas estructurales e institucionales, más que al fracaso de proyectos políticos específicos.¹⁸

6. El Transporte

En el mes de julio del año 1991 el Estado peruano promulgó el Decreto Legislativo 651, mediante el cual se liberalizó el sector transporte. Con esta medida se buscaba solucionar la crisis en que encontraba el sector desde mediados de la década de 1980, básicamente entendida a partir de la carencia de oferta y el exceso de demanda de ciudades en crecimiento. Volveremos sobre la idea de “crisis” más adelante.

El DL 661 abría la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica con un vehículo se convierta en empresario de transporte. Con este decreto también se eliminó todo tipo de restricciones a los vehículos con los que se prestaría el servicio, se permitió el libre

¹⁷ QUESADA, Florencia. “Imaginaros urbanos, espacio público y ciudad en América Latina”. En: “Pensar Iberoamérica” n°8. Madrid: OEI, 2006.

¹⁸ En “Tránsito Limeño: Anarquía y Solución”, Wilfredo Ardito (2003) explica la “crisis del transporte” en la ciudad de Lima como producto de una serie de “disposiciones concretas de algunos ministros y alcaldes”. Si bien creemos que las decisiones políticas inciden en la forma en que se organiza la sociedad y la transforman, preferimos centrarnos en entender procesos estructurales más complejos, que no pueden ser abarcados del todo a través de normas legales, o resoluciones municipales. El cambio social no sigue un orden causal unívoco –como supone el razonamiento legalista–, sino que es la síntesis de múltiples factores.

establecimiento de nuevas rutas y se abrieron las ya establecidas, se liberaron las tarifas y desapareció el subsidio de parte del Estado para las empresas.

De una crisis de oferta, se pasó a una crisis de sobreoferta. El Decreto Supremo (DS) 080-91-EF prácticamente suprimía las restricciones legales para la importación de vehículos. Bastaba con que la unidad pueda ponerse en marcha para que circule en las diferentes ciudades del Perú, prestando servicio público. En “La Guerra del Centavo”¹⁹ Claudia Bielich estima que el parque automotor en la ciudad de Lima se incrementó 2,59 veces entre los años 1990 y 2006, mientras que el promedio nacional de crecimiento fue de 2,32. Poco importaba que los vehículos que invadían el parque automotor fueran antiguos, que estuvieran en mal estado o que hubieran sido vendidos en condición de chatarra.

Ya hacia finales de la década de 1980, las pocas empresas formales que aún se desempeñaban en el sector transporte desaparecían o encontraban grandes dificultades para prestar el servicio y competir con las líneas “pirata” (invasores informales) que empezaban a circular en las ciudades con microbuses y posteriormente con combis. Según las estimaciones de César Burga²⁰, para 1990 las empresas “pirata” ya cubrían el 95% de la demanda de transporte público en la ciudad de Lima, mientras que en otras ciudades del país copaban la totalidad del servicio.

Óscar Figueroa relaciona la crisis de las empresas de transporte público formales en Latinoamérica con el ajuste estructural de la economía, así como con cambios comunes en la organización del tejido urbano:

“En este contexto, el transporte urbano se ve confrontado con varias situaciones críticas: por un lado, debe asimilar e integrar los cambios que se definen para las

¹⁹ BIELICH, Claudia. “La Guerra del Centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana”. Lima: IEP, 2009. p. 29

²⁰ BURGA, César. “El Transporte Urbano de Pasajeros en Lima”. Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1990.

políticas de transporte público, especialmente las que ponen un mayor acento en la liberalización; por otro lado, debe enfrentar una aguda competencia que se origina en un mayor uso del automóvil privado y de formas artesanales de transporte público; y por último, debe habituarse a nuevas estructuras de viajes y a la cobertura de áreas urbanas más extensas, pero con menor densidad de demanda.

Estas nuevas dificultades del transporte parecen inscribirse en un proceso de crisis y transformación de carácter más profundo, que resulta principalmente de la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales nacionales y a las nuevas características del desarrollo urbano”²¹.

Ahora bien, la promulgación del DL 651 nos obliga a cambiar los parámetros de distinción entre las empresas formales e informales. Con la liberalización del sector transporte, todas las “empresas” que prestan servicio público en las ciudades son consideradas formales, ya que actúan dentro de lo que la ley establece. Con rutas abiertas y restricciones anuladas, todas las “formas artesanales” de transporte público colectivo pasan a operar dentro del marco legal vigente. El cambio de la situación legal de estas empresas responde a una desregulación del sector, y no a un cambio en la forma de gestionar, administrar y brindar el servicio público de transporte.

El sistema laboral de las empresas privadas de transporte urbano colectivo se sostiene sobre relaciones laborales precarias²² y sistemas organizativos y de administración deficientes. En el mejor de los casos, estas “empresas” cuentan con accionistas y un sistema de administración y planificación financiero. Lo común es que estas “empresas” funcionen

²¹ FIGUEROA, Óscar. “Transporte Urbano y Globalización. Políticas y Efectos en América Latina”. En: “Revista eure” vol. XXXI, n°94. Santiago de Chile: IEUT, 2005. p. 42

²² En muchos casos los choferes y cobradores –operadores- alquilan los vehículos a los propietarios, sin establecer una relación directa con las empresas concesionarias, pagando una cantidad fija por cada “vuelta” (recorrido de la ruta) que se haga. En otros casos, los propietarios reciben un porcentaje de la ganancia total de los operadores.

como asociaciones, agrupaciones de transportistas (individuales/familiares) con vehículos propios que buscan “trabajarlos” a como dé lugar. Otro caso es el de las “empresas afiliadoras”. Estas empresas de transporte funcionan como organizaciones intermediarias que se benefician de la exoneración tributaria a la que está sujeta el sector transporte sin ser, *strictu sensu*, transportistas. Los propietarios y operadores pagan por el derecho a circular por estas rutas a los “dueños” (empresas que ganaron las licitaciones), los cuales obtienen beneficios libres de impuestos que en muy pocos casos son destinados al crecimiento o fortalecimiento de las organizaciones. Estas condiciones perjudican no sólo a los trabajadores²³ de las “empresas”, sino que influyen la calidad del servicio en su totalidad, afectando así a los miles de usuarios que diariamente hacen uso del servicio²⁴.

Para finales de la década anterior, la situación del transporte público ya era un problema en todas las medianas y grandes ciudades peruanas. El incremento masivo de unidades que prestaban el servicio de transporte llevó a las ciudades al colapso: congestión vehicular, contaminación del medio ambiente, accidentes de tránsito, servicio deficiente, saturación del parque automotor, multiplicación de rutas, distorsión tarifaria, etc.

El Gobierno Central y las municipalidades buscaron frenar esta “nueva crisis” mediante resoluciones ministeriales y ordenanzas municipales. Los nuevos reglamentos de tránsito establecían nuevos criterios a los que los prestadores de servicio de transporte se tenían que acoger. Las rutas serían licitadas por las municipalidades en concursos públicos, a la vez que las empresas estaban obligadas a cumplir con ciertos requisitos para poder funcionar. Estas medidas fueron cuestionadas, discutidas, resistidas o burladas, más nunca acatadas del todo. Como era de esperarse, los reglamentos y resoluciones no fueron herramientas útiles para el Estado en su intento de organizar las empresas y reestructurar el sector. Hasta

²³ Entendemos el “sector transporte” como un universo heterogéneo, que se presenta disperso, tanto en sus actores como en las relaciones que establecen entre sí, específicamente en lo que se refiere a las categorías laborales. Así, la categoría “trabajador” denota pertenencia a este universo, pero no expresa un tipo de relación laboral específica (asalariado, independiente, propietario, cobrador, administrador).

²⁴ En “La Guerra del Centavo”, Claudia Bielich busca demostrar cómo es que estos factores son determinantes para explicar el empobrecimiento del servicio en las últimas décadas.

el día de hoy, todas las iniciativas de las distintas administraciones gubernamentales por regular el sector transporte han probado ser un fracaso rotundo.

Ahora volvamos sobre la noción generalizada de “crisis de la oferta”, para así poder entender –o al menos tratar de explicar, o debatir- el proceso de liberalización del transporte. La crisis se calculó en término del déficit de unidades necesarias para prestar servicio público y la tasa de ocupación de las unidades de transporte, así como también a partir del incremento de la demanda de viajes y la cobertura de nuevas rutas, haciendo hincapié en la situación crítica de Lima. Tenemos, pues, un escenario entendido en términos de variables económicas, oferta y demanda. Pero, si bien es posible calcular mediante variables económicas el déficit de unidades necesarias para prestar un servicio – transporte en este caso-, estos recursos son insuficientes para abordar a un problema social complejo. Es una forma de reduccionismo el tratar de entender la experiencia de ser ciudadano a partir de variables puramente económicas, como el tiempo y la oferta.

Lo que teníamos hacia comienzos de la década pasada era un problema de organización, gestión y escasez de capital social y económico. Pero era también un problema de movilidad, accesibilidad y seguridad. La expansión acelerada y descontrolada de las ciudades demostraba que los problemas de organización y gestión no eran únicamente de las empresas de transporte, sino que era un problema generalizado, parte constitutiva del lenguaje del Estado y la sociedad peruana. La “crisis del transporte” no respondía a una disminución de la oferta, sino que expresaba el malestar de lo público: el caos del espacio era un síntoma de un problema más grave y profundo. Era parte de la larga historia de la lucha por la ciudadanía negada en el Perú y América Latina.

7. Ciudadanía y Espacio Público

Entre los principales desafíos que los países en vías de desarrollo encuentran en la actualidad está la posibilidad de sus gobiernos de gestionar servicios públicos, así como de implementar proyectos de desarrollo articulados y coordinados, y negociar con una amplia gama de demandas políticas. Por su parte, la sociedad civil pugna por poder organizar sus diferentes demandas en agendas públicas comunes que posteriormente articulen proyectos políticos viables que les garanticen, por ejemplo, mejoras en su calidad de vida. Vale la pena preguntarse si es que el problema radica en nuestros sistemas políticos, en el perfil de nuestros gobernantes, o en las opciones por las que se inclina la sociedad civil.

En el Perú, estas preguntas tienen plena vigencia, razón por la cual han sido abordadas desde las ciencias sociales por pensadores como Guillermo Rochabrún²⁵ y Martín Tanaka. Si bien es cierto que estas preguntas suelen referirse a un problema de representación (del Estado con respecto a la sociedad civil o de los partidos con respecto a sus electores), estos críticos nos invitan a preguntarnos por la posibilidad de que la sociedad peruana, tal y como está constituida, pueda ser representada por un sistema democrático de partidos. Tendríamos entonces “una crisis doble de representabilidad y no de representatividad”²⁶.

El planteamiento de esta cuestión nos lleva a observar la forma como se ha ido constituyendo la ciudadanía en el Perú en las últimas décadas. Tenemos una sociedad civil más centrada en conquistar derechos sociales antes que en afirmar derechos civiles y políticos; sin intereses claramente divididos, sino sobrepuestos, mezclados entre sí. Por su parte, los gobiernos de turno atienden a las demandas de la población cuando dan soluciones a cuestiones particulares, generalmente conflictos. Estos factores impiden el

²⁵ ROCHABRÚN, Guillermo. “El Problema Está en los Representados”. En: “Ideele”. N°60, 2003. pp. 107-109.

²⁶ RODRÍGUEZ, Cristina y SITJES, Fina. “Entrevista con Alain Touraine”. En: “Kreanta Digital”. N°1. Disponible en Web: <http://www.kreanta.org/actividades/pdf/Entrevista%20Alain%20Touraine.pdf>

desarrollo de un lenguaje público, y subsecuentemente, la estructuración de un sistema de representación legitimado.

Reflexionamos en torno a la construcción de la ciudadanía en el Perú y Latinoamérica porque entendemos a la ciudad moderna no solamente como un espacio físico, sino como un conjunto de procesos sociales inscritos en un espacio determinado, con sus formas particulares compartidas y actores articulados en constante interacción. La ciudad es el espacio que permite la imaginación y creación de significados compartidos, códigos comunes. La condición de ciudadanía tiene una “relación dialéctica” con el espacio urbano -más específicamente con el espacio público- porque se expresa en éste. Se expresa tanto a nivel físico (en la infraestructura), como a nivel abstracto (las normas que lo regulan). Pero el espacio público también configura las relaciones sociales: hace posible el encuentro y desencuentro de los individuos; expresa a la sociedad. Y como expresa a la sociedad, expresa su atomización o sus consensos, sus conflictos y demandas irresueltas, su inclusión y exclusión; expresa su condición de ciudadanía.

El sociólogo y geógrafo Jordi Borja entiende esta “relación dialéctica” en términos de movilidad y centralidad:

“Hoy el funcionamiento eficaz y democrático de la ciudad se mide por la dialéctica entre movilidades y centralidades. La ciudadanía de todos dependerá de la universalidad de ambos componentes del sistema urbano. Movilidad y centralidad tienen un componente de espacio público en tanto que factor de ciudadanía. Una ciudad que funciona exclusivamente con el automóvil privado y con centralidades especializadas y cerradas (centros administrativos, shopping centers jerarquizados socialmente, y otras similares) no facilita el progreso de la ciudadanía, tiende a la segmentación, al individualismo y a la exclusión. (...)El espacio público contribuirá

más a la ciudadanía cuanto más polivalente sea en términos funcionales y más favorezca el intercambio”²⁷.

La capacidad de movilidad de los habitantes de una ciudad y el carácter central²⁸ de la infraestructura o el entorno –espacio- por el que se desplazan son condiciones necesarias para el desarrollo de las ciudades y el despliegue de la ciudadanía. Un sistema eficaz de transporte público facilita la movilidad de los usuarios sin perder el carácter central: la capacidad de compartir un espacio en el que todos se muestran –y actúan- como iguales. Pero, ¿es el carácter condicional de estos elementos posterior a su naturaleza de derecho de todos los habitantes de una ciudad? ¿son condiciones para la conquista de derechos civiles, o más bien la expresión de una condición ciudadana? Al respecto, un par de ideas.

Si bien estas condiciones facilitan la experiencia ciudadana en un espacio compartido, la ausencia –o débil presencia- de demandas por un “espacio para todos” en el espectro político denota un problema. ¿Aceptamos y reconocemos el carácter público de la ciudad como un derecho esencial universal? ¿O es solamente una forma de beneficio conquistable por la *sociedad*? Sería interesante poder volver sobre estas nociones abordando las ofertas políticas de los representantes y demandas de los diferentes actores de la sociedad civil de los últimos años en el Perú y Latinoamérica.

8. Algunas nociones sobre el “Determinismo Tecnológico”

²⁷ BORJA, Jordi. “Ciudadanía y Espacio Público”. En: “Ambiente y Desarrollo”. VOLXIV, N°3. Santiago de Chile: CIPMA, 1998 pp.13-22

²⁸ “Central” en el sentido que permite el libre e igual encuentro e intercambio entre todos los individuos que lo ocupan.

Si es que llevamos a cabo el ejercicio de pensar en servicios públicos eficientes y de calidad, puede que recurramos a una serie de imágenes que evoquen momentos en la vida cotidiana de las sociedades capitalistas del hemisferio norte, los llamados países desarrollados o del primer mundo. La vida subterránea de grandes urbes como París, Nueva York, Boston, o Londres, suele asombrar a sus visitantes, no sólo por la eficiencia de los servicios (puntuales, cómodos, limpios), sino también por el “ambiente” que se vive en esos espacios compartidos. Se asocia una serie de valores como el respeto mutuo y la igualdad, la limpieza, puntualidad, seguridad, accesibilidad y capacidad de organización, con un sistema socio-técnico específico, en este caso el metro.

El deseo de contar con un servicio de transporte eficiente y de calidad es completamente normal y saludable; al menos deja en claro que existe una serie de valores predominantes en la sociedad que “deberían ser”, pero que no son parte de la práctica social y la vida pública. Reconocemos una falta y la asociamos a un factor causal, en este caso, la ausencia de un sistema como el metro. Pero cuando el deseo desborda a la razón, es posible caer en el error de invisibilizar el cúmulo de experiencias sociales que hacen posible que una tecnología determinada cumpla una función social específica, y no de manera inversa. Andrés Valderrama y Javier Jiménez abordan este problema en su artículo “Tecnología, Cultura y Resistencia”:

“Los sistemas tecnológicos encarnan los valores de la modernidad: racionalidad, eficiencia, eficacia, economía, asepsia, control, centralidad, homogeneidad, entre muchos otros. En síntesis, se trata de una versión colonial del determinismo tecnológico donde se privilegia la explicación de la tecnología por sus productos y se invisibilizan los procesos culturales que la hacen posible (...) Se ha deseado un desarrollo tecnológico del transporte público urbano en Latinoamérica asociado a

una trayectoria cronológica que establece una escala de éxito cultural donde el paradigma por excelencia es el metro subterráneo”²⁹.

Sólo así se puede entender la iniciativa del actual alcalde de la ciudad de Lima, Luis Castañeda, de querer implementar un sistema de metro en la capital pese a que aún no se ha concluido con las obras del primer corredor segregado de buses “COSAC # 1”:

“Estamos trabajando esta posibilidad (implementar un sistema de metro), mientras tanto que sigan los corredores viales y paralelamente que comience el estudio técnico para que en el momento adecuado se decida si (el metro) será visto por el Gobierno Central o a través de un sistema de concesiones”³⁰

9. Proyectos de Solución a la Crisis del Transporte Público: Los Bus Rapid Transit

El sistema de buses por corredores segregados, o “Bus Rapid Transit” (BRT), es una de las alternativas de solución a la crisis del transporte público. A diferencia de otros sistemas de transporte masivo, presenta la ventaja de haber sido concebido en América Latina. Estos sistemas fueron y son pensados para responder a exigencias y demandas específicas de las ciudades en las que funcionan, pero aún así podemos identificar problemas comunes en la región: gobiernos con pocos recursos económicos, gran demanda del servicio por la población, contaminación de las ciudades, empresas informales circulando por rutas saturadas, etc.

²⁹ JIMÉNEZ, Javier y VALDERRAMA, Andrés. “Tecnología, Cultura y Resistencia”. En: Revista de Estudios Sociales n°22, pp.99-1003. Bogotá: Universidad Los Andes, 2005. p. 100

³⁰ Diario Perú.21. Edición del 31 de Octubre del 2009. Lima: El Comercio, 2009. Disponible en Web: <http://peru21.pe/noticia/362602/metropolitano-primer-paso-que-lima-tenga-metro>

Los sistemas BRT están compuestos por corredores exclusivos de buses de gran capacidad que circulan por vías troncales integradas a una red de rutas alimentadoras y complementarias (estructurantes). A lo largo de las vías troncales funcionan paraderos y estaciones de abordaje exclusivos para el sistema; los pasajes son recolectados al entrar a las estaciones, por lo que el abordaje de los buses es rápido y fácilmente controlado. El sistema cuenta con un centro de control, monitoreo y vigilancia de las frecuencias y estaciones, así como de los buses y todas las rutas complementarias. Los buses que circulan por el corredor exclusivo tienen preferencia con respecto a los otros vehículos –en las intersecciones, por ejemplo- y son los únicos medios de transporte colectivo que circulan por las vías troncales.

El modelo pionero de este sistema entra en funcionamiento a mediados de la década de 1970 en la ciudad de Curitiba, Brasil. Este proyecto se gesta a partir de la aprobación del Plan Director de la Ciudad de Curitiba en la década de 1960 y desde sus inicios hasta el día de hoy ha ido creciendo y perfeccionándose. De las 150 empresas de transporte público que funcionaban en la ciudad hoy en día sólo prestan servicio 12. La gestión está a cargo de la empresa mixta municipal “URBS S.A”, que actualmente es la única concesionaria y centraliza todas las funciones de ejecución, planeamiento y fiscalización del sistema. La alcaldía de Curitiba aprueba los planes de expansión del sistema en coordinación con la sociedad civil.

Otra de las experiencias que llama la atención es la de “TransMilenio”, en la ciudad colombiana de Bogotá. Este sistema viene funcionando desde el año 2000, y a sus 9 años ya es el sistema tipo BRT con más extensión que existe. En el caso de Bogotá, la situación es más compleja, ya que pese a su extensión, el TransMilenio sólo cubre el 25% de la demanda de transporte público de la ciudad; el resto sigue siendo copado por otras empresas privadas “tradicionales”. Por un lado, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (STT) se encarga de regular el servicio de buses convencional, así como de

adjudicar rutas, regular tarifas y negociar con el sector privado de transportistas. Por su parte, TransMilenio S.A se encarga de gestionar y regular el servicio de BRT en Bogotá, así como de regular las rutas, el tamaño de las flotas, los horarios, etc. A diferencia de Curitiba, el BRT en Bogotá funciona de manera paralela a otros sistemas de transporte más precarios que cubren gran parte de la demanda de la ciudad. Esto nos impide hablar de una completa integración del sistema de transporte público.

En América Latina, más de 20 ciudades ya cuentan con sistemas tipo BRT en funcionamiento, como es el caso de Santiago (Transantiago), Quito (Trolebus), o México D.F (Metrobús); alrededor de 10 sistemas similares se encuentran en etapa de construcción, o como proyectos, entre los que están las ciudades peruanas de Lima (Corredor Metropolitano) y Arequipa (SIT Misti Bus). Esta experiencia también ha captado la atención de ciudades como Madrid, España (EMT), Beijing, China (Beijing BRT), o Pune, India (Pune BRT).

Las experiencias del BRT Curitiba en Brasil y TransMilenio en Bogotá, Colombia, son alentadoras cuando miramos hacia nuestras propias ciudades y los proyectos que actualmente se encuentran en marcha.

Sin embargo, estos sistemas también han encontrado obstáculos a la hora de funcionar o implementarse. Ese es el caso del Transantiago, en Santiago, Chile. Desde que entró en funcionamiento, el sistema BRT buscó cubrir el 100% de la demanda por transporte público de la ciudad, desplazando a los antiguos operadores y dejando sin acceso al servicio a miles de personas (por lo general habitantes de zonas periféricas). En segundo lugar, el sistema no contaba con un sistema eficiente de control de las unidades y los terminales, así como de gestión de las rutas. Estos problemas se han ido subsanando durante los meses posteriores al lanzamiento del sistema lo que no ha logrado revertir el alto costo político ocasionado a la coalición de gobierno. En este caso no observamos una experiencia de crecimiento

organizado y planificado, como es el caso de Curitiba (más de 40 años), o Bogotá (una década).

Los distintos escenarios que presentamos nos exigen preguntarnos por la posibilidad de los gobiernos locales de realizar proyectos que puedan lidiar con una serie de contingencias y factores (im)previstos que podrían terminar afectando su debido funcionamiento y llevarlos al fracaso.

10. La ciudad de Arequipa

Nuestra mirada se enfoca en la ciudad de Arequipa, al sur del Perú. En la actualidad, Arequipa es una de las ciudades más importantes del país, siendo la segunda más habitada con más de 850,000 habitantes, y que crece a una tasa anual promediada de 2,4%. Arequipa también cuenta con una gran cantidad de importantes atractivos turísticos, y es considerada por la UNESCO como “patrimonio cultural de la humanidad”, razones por las que recibe un promedio de 200,000 turistas extranjeros anualmente.

Es también muy conocida por la sucesión de conflictos políticos entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, federaciones, agrupaciones políticas) y los distintos espacios oficiales del poder (Gobiernos Locales, Gobierno Regional). Muchos de estos conflictos se originan por la debilidad –o inexistencia- de canales eficaces de participación, diálogo y concertación entre la sociedad civil y los espacios formales del poder local.

En la actualidad el transporte público arequipeño moviliza a más de 700,000 pasajeros³¹ diariamente, ya sea a través del servicio colectivo que prestan las más de 4,000 unidades (combis, colectivos, buses y microbuses) de las 135 empresas inscritas en la municipalidad, y el servicio privado, en el que operan alrededor de 10,000 taxis registrados (Ticos³², en su gran mayoría), y otros miles sin registro. Sólo en el servicio colectivo se desempeñan más de 5,000 personas, entre cobradores y choferes. Así como en otras ciudades grandes del país, el parque automotor ha crecido abruptamente desde inicios de la década anterior: se estima que el 80% de los vehículos que prestan servicio público tienen una antigüedad mayor a los 18 años, y que por lo general se encuentran en muy mal estado³³.

Pese a que la red de rutas es extensiva, observamos una gran concentración de vehículos en el perímetro del centro histórico de la ciudad. De las 240 rutas establecidas para circular en la ciudad de Arequipa, 38 pasan por las calles Bolívar – Sucre (paralelas a la plaza central), llegando a causar serias congestiones vehiculares en las “horas punta”.

La condición en que se encuentran la infraestructura vial, los sistemas de señalización y control, así como las redes de veredas y paraderos, es también precaria. La competencia por el pasajero establece dónde y cuándo las unidades colectivas deben de parar. Del estudio de la situación del transporte realizado por la consultora PADECO entre los años 2001 y 2003 rescatamos algunas percepciones con respecto al panorama de la ciudad:

³¹ Municipalidad Provincial de Arequipa y Oficina de Planificación y Gestión Urbano Ambiental. “Arequipa a Comienzos del Siglo XX”. p.30. En: “Plan Estratégico de Arequipa Metropolitana (2010-2015)”. Arequipa: AQPlan21, 2002

³² Los automóviles Tico fueron fabricados por la empresa coreana Daewoo entre los años 1991 y 2001. Es un vehículo pequeño y poco aerodinámico (largo por ancho por alto: 3340 x 1400 x 1395), por lo que es perfecto para maniobrar en pequeños espacios urbanos. A mediados de la década de 1990, estos vehículos se hicieron populares en los países del Este de Europa –Rumanía, Bulgaria, República Checa- así como también en Sudamérica, como es el caso de Perú. El precio de una unidad usada oscila entre los \$ 2000 y su rendimiento (galón por kilómetro) es razonablemente económico.

³³ PADECO. “Public Transport”, Reporte de Investigación. Arequipa: PADECO, 2002. p.5-24

“Los vehículos están dispuestos a cargar / descargar pasajeros en la mitad de las cuadras, en áreas lejanas a las áreas de carga designadas (...) Esta práctica margina la importancia de los paraderos de buses, y como tal, el mantenimiento y la manutención de los paraderos es muy pobre.

Adicionalmente, los paraderos de buses, marcados legalmente o no, causan severas disrupciones al flujo de vehículos, particularmente en las vías circulares alrededor del centro de la ciudad, donde las vías amplias se angostan al entrar a los corredores de adoquines, significativamente reduciendo el ancho efectivo de la vía y el paso para los vehículos (aquellos que pasan a los buses que están parados). Esto se debe a la ausencia de un carril separado para que paren los buses y carguen / descarguen pasajeros en estas áreas”³⁴.

Una visita al centro de la ciudad basta para hacerse una idea de la situación actual del transporte de la ciudad: es alarmante la gran cantidad de taxis (ticos) y combis que circulan por calles angostas y empinadas, diseñadas para el paso de carrozas y hoy saturadas por peatones, vehículos y vendedores ambulantes. No hay espacio para el libre desplazamiento o descanso de los peatones, salvo el caso de la recientemente (re)estrenada calle Mercaderes. El centro de la ciudad no sólo se ha deteriorado, sino que se ha perdido como espacio público.

No es de extrañar que en la investigación³⁵ que realizó la Universidad Nacional de Colombia (UNC) en el año 2008, Arequipa ocupe la segunda posición en una lista de las 17 ciudades más contaminadas de Latinoamérica, solamente siendo superada por Lima. Ciudades mucho más grandes como Santiago, Rio de Janeiro o Sao Paulo no llegan a los niveles de contaminación que alcanza Arequipa (un promedio de 130 ug/m3).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Universidad Nacional de Colombia “Contaminación en América Latina”. Bogotá: UNC, 2008

Como en el caso de Lima, la total apertura del sector transporte duró poco, pero bastó para sumir a la ciudad en el caos. En el año 1998, la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA) pone las rutas en licitación sin haber realizado un estudio técnico de mercado y sin tomar en cuenta la posible saturación y superposición de vías, así como el consiguiente deterioro del centro histórico de la ciudad³⁶.

11. El SIT Misti Bus

El SIT Misti Bus es un proyecto de la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA), cuyo objetivo principal es modernizar el sistema de transporte de la ciudad, a fin de poder brindar un servicio eficiente, seguro, accesible y sostenible. El proyecto –que se encuentra actualmente en su etapa de ejecución- pondrá en funcionamiento un sistema de tipo BRT, integrado con una red de rutas alimentadoras y estructurantes. Otro aspecto importante de este proyecto es que busca recuperar los espacios públicos perdidos en los últimos años, así como fomentar una cultura peatonal en la ciudad.

El ingeniero Walter Aguirre, gerente del área de transportes de la MPA, sostiene que la idea de implementar este nuevo sistema vial no es exclusiva de esta administración, sino que se viene gestando desde inicios de esta década. En el año 2001, bajo la administración del actual Presidente de la Región Arequipa –entonces Alcalde Provincial- Dr. Juan Manuel Guillén, y en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la MPA encargó a la consultora “PADECO” la misión de evaluar la posibilidad de implementar un “Sistema Sostenible de Transporte Público en Arequipa”.

³⁶ Esta situación llevó a que en el año 2008, una misión de la UNESCO llame la atención de las autoridades locales, exhortándolos a cuidar y mantener su patrimonio. Lo mismo sucedió con el INC.

Los resultados de este estudio sirvieron para que durante la gestión del alcalde Yamel Romero –y en estrecha colaboración con el Grupo Técnico de Calidad del Aire- se elabore el plan de “Transporte Urbano Masivo Eficiente” (TUME, 2006), que fuera financiado por la Cooperación Suiza (COSUDE) a través de la fundación “SwissContact”. En este caso, la consultora española “Advanced Logistics Group” (ALG) fue la encargada de realizar el estudio, que era básicamente una actualización del plan elaborado por PADECO (2001-2003).

Este estudio no abordaba los temas de inversión, factibilidad o impacto ambiental, así como tampoco presentaba un perfil de proyecto, que es uno de los requisitos que pide el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para ser considerado factible. Sin embargo, el estudio ya manejaba la posibilidad de implementar corredores de transporte (CT) con vías exclusivas para la circulación de buses de alta capacidad. El “Corredor Vitrina” sería el primero de estos “CT”. Se planteaba un recorrido de 18 km. que conectara el Cono Norte de la ciudad con el extremo sur (Socabaya), pasando por el centro de la ciudad.

Es durante la gestión del alcalde Simón Balbuena que empiezan los estudios de pre-factibilidad³⁷ de lo que sería el proyecto “Mejoramiento Integral de los servicios de Transporte Público en la Ciudad de Arequipa”. El estudio de pre-factibilidad -basado en el plan de rutas diseñado por ALG- pasa a ser aprobado por el SNIP (n° 77545) en el año 2008. Posteriormente, los estudios de factibilidad se elaboran en colaboración con la Corporación Andina de Fomento (CAF), CTSS – EMBARQ, el Programa Regional Aire Limpio (PRAL) y el Grupo Técnico de Calidad del Aire. Finalmente, el proyecto es declarado viable el 13 de julio del 2009 y entra en su etapa de ejecución.

El 31 de Julio del 2009 en sesión del Concejo Municipal Provincial de Arequipa se establece el nuevo plan de rutas para la ciudad de Arequipa, así como también se ordena la

³⁷ Financiados con fondos de la MPA y donativos del BID

creación del Organismo Público Descentralizado (OPD) “Instituto del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa”, (SITRANSPORTE)³⁸. Desde su creación, SITRANSPORTE ha funcionado con autonomía administrativa, funcional, económica y técnica. Su función principal es la de garantizar el debido funcionamiento del SIT en la ciudad de Arequipa. Como órgano de regulación, fiscalización y gestión del nuevo sistema vial, le compete evaluar las rutas, otorgar la buena pro a las empresas de transporte interesadas en prestar servicio, mantener el sistema (infraestructura) y velar porque exista una relación estrecha entre transportistas, sociedad civil y la MPA.

La ejecución de las obras del proyecto estará a cargo de la Gerencia del Centro Histórico y la Gerencia de Desarrollo Urbano (encargada de implementar toda la infraestructura vial), en coordinación con SITRANSPORTE, la unidad ejecutora del proyecto. Se espera el inicio de las obras para los primeros meses del próximo año y su finalización para mediados del año 2011. Estas fechas podrían variar; en primer lugar porque los expedientes técnicos del SNIP aún no han sido corroborados por la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) de la Municipalidad Provincial de Arequipa; y en segundo lugar porque la Gerencia del Centro Histórico de Arequipa funciona con lentitud, razón por la que se estaría pensando su próxima reorganización. Por lo pronto, los encargados del proyecto vienen trabajando en “pruebas al vacío”³⁹ para determinar la funcionalidad del nuevo plan de rutas.

Los recorridos que realizará el SIT Misti Bus están contemplados en el nuevo plan de rutas que establece la municipalidad para el período 2010-2020. Actualmente los transportistas circulan con permisos provisionales que caducan a inicios del próximo año (la última licitación fue válida para los años 1998-2007). Este nuevo plan vial busca reducir la cantidad de empresas que prestan servicio de transporte colectivo en la ciudad en un 75%; así, de las 243 empresas que actualmente funcionan, sólo 80 ganarán la licitación de las rutas. El día 8 de octubre de este año, las empresas de transporte de la ciudad fueron invitadas a presentar sus “expresiones de interés” para participar en la licitación de las 80

³⁸ Mediante la Ordenanza Municipal 601.

³⁹ Se iniciarán estas pruebas en el tramo que recorrerá las calles Bolívar-Sucre.

rutas del nuevo SIT. Estos documentos deben de contar un programa de financiamiento de las unidades, expedientes técnicos de los vehículos, así como una descripción de la naturaleza organizativa de la empresa, a fin de avalar su capacidad de poder funcionar y gestionarse de manera efectiva, para poder brindar un servicio de calidad.

El nuevo sistema de transportes reemplaza los recorridos “de punta a punta” por un sistema tronco-alimentado, con corredores exclusivos, rutas alimentadoras y estructurantes. El sistema de rutas se diseña en base a 8 cuencas: 2 de ellas son el sistema BRT, mientras que las otras 6 son rutas estructurantes y alimentadoras. En cada una de estas cuencas entrarían a trabajar 10 empresas privadas, sumando un total de 80. Los BRT estarían pensados para transportar un máximo de 140 pasajeros, mientras que en los buses que circulen por las rutas alimentadoras y estructurantes sólo podrán movilizar un máximo de 80 personas.

Las rutas alimentadoras son vías cortas que operan fuera de los corredores troncales, pero que –como dice su nombre- lo “alimentan”, es decir, permiten que los usuarios se acerquen a las vías principales y a los terminales. La MPA estima que son necesarias 43 rutas de este tipo para cubrir la demanda de la ciudad. En cambio, las rutas estructurantes (35) tienen recorridos independientes de la vía principal. Este tipo de rutas son necesarias para seguir conectando zonas alejadas de la ciudad por donde no pasarán las vías troncales ni las alimentadoras. Sobre la rentabilidad de estas “rutas cortas”, Walter Aguirre nos acerca a la solución que ha encontrado la MPA:

“Nosotros somos conscientes de que no todas las rutas van a ser rentables. Hay recorridos cortos que no van a cubrir los gastos de las empresas; es por eso que las rutas van a ser licitadas en forma de paquetes: ‘si quieres esta ruta rentable, entonces tienes que llevarte obligatoriamente la otra de menos rentabilidad’. La carne sale con hueso”.

El primer sistema BRT conectaría el Cono Norte y la zona sur de la ciudad. El recorrido comenzaría en Río Seco, pasando por la vía de evitamiento y circularía por las avenidas Aviación (distrito de Cerro Colorado), Ejército (Yanahuara, Cayma), Bolívar-Sucre, Salaverry, Malecón Socabaya (Cercado de Arequipa), Daniel A. Carrión, Perú y Garcilaso de la Vega (Jose Luis Bustamante y Rivero), para finalmente llegar la zona de “Lara”, en el distrito de Socabaya. El segundo recorrido BRT funcionará en el centro de la ciudad exclusivamente. Partirá de la calle Juan de la Torre hacia la calle Arequipa (Torrente), para luego cruzar el puente “Progreso” y circular por la avenida Progreso hasta llegar a la avenida Goyeneche para continuar su recorrido. Se estima que para su correcto funcionamiento, este sistema necesita de 140 buses articulados (80 en el corredor 1 y 60 en el corredor 2).

Nos parece importante destacar que este proyecto no se centra exclusivamente en la implementación de un sistema de buses segregados, sino que es parte de una iniciativa municipal de “poner en valor la ciudad de Arequipa”. El ingeniero Aguirre afirma que no sólo la gestión del área de transporte urbano -sino la MPA en su totalidad- operan en torno a dos axiomas, dos objetivos claros que se han trazado al inicio de su administración: la recuperación de los espacios públicos y la reducción de los alarmantes niveles de contaminación. Es por eso que durante la ejecución de este proyecto no sólo se habilitarán las pistas para que circulen los buses en carriles exclusivos, sino que se espera poder “peatonalizar” algunas calles, como Bolívar-Sucre, restringiendo el acceso a los vehículos y haciéndolas exclusivas para peatones, ciclistas y los “misti-buses”. *“No es simplemente un corredor, es un sistema integrado de transporte”*, nos aclara el ingeniero Aguirre. De manera paralela, también está planeado implementar un sistema de ciclovías, que circularía por el corredor troncal (10 km.).

En este sentido, la experiencia de “puesta en valor” y “recuperación” de la calle Mercaderes es destacable⁴⁰. Hasta hace un par de años, transitaban diariamente por la calle Mercaderes

⁴⁰ Ver: <http://www.embarq.org/en/project/arequipa-mercaderes-street-pedestrianization>

miles de vehículos, entre particulares y taxis. La calle acogía a una gran cantidad de turistas, peatones, vendedores ambulantes y vehículos, por lo que estaba permanentemente congestionada y era considerada insegura por muchos vecinos. Por contar con una gran cantidad de negocios, la decisión del alcalde Simón Balbuena de “peatonalizar” esta calle fue recibida con quejas de parte de los dueños de los locales. Pese a la oposición se cerró la calle para los vehículos y se pusieron en marcha las obras: se cambió la pista por una vereda amplia y transitable, así como también se mejoró el sistema de alcantarillado y drenaje de las calles. Además, se procedió a retirar el cableado aéreo y se lo cambió por un sistema subterráneo. Finalmente, se incrementó la cantidad de efectivos de seguridad en la zona y se mejoró notablemente la señalización en las vías circulables.

Los resultados obtenidos luego de la “recuperación de la calle Mercaderes” han llamado la atención no sólo de municipalidades en el Perú, sino que la experiencia ha tenido una importante acogida a nivel internacional. Los dueños de los negocios reportan ahora un incremento del 30% en sus ventas, así como también se ha dado un incremento del 50% en los valores de sus predios. Pero lo más importante es que se ha recuperado el espacio público en el centro histórico para los habitantes de la ciudad.

12. El SIT en Debate

A diferencia de ciudades como Bogotá o Lima, en Arequipa se busca una reestructuración completa del sistema de transporte público colectivo con la implementación del SIT. Los encargados del proyecto y de las unidades de gestión esperan prescindir de los servicios “artesanales” para poder satisfacer las demandas de movilidad de la población en su totalidad a través del nuevo sistema.

Isaac Huamaní, gerente y presidente de la empresa de transporte público “6 de diciembre” no cree que esto sea posible, porque “las reglas de juego aún no son claras” para los transportistas y las empresas con interés de acogerse al nuevo sistema. Huamaní se desempeñó como dirigente de la Cámara Sindical de Autobuses de Arequipa (CAMA), uno de los sindicatos que agrupa más transportistas en la ciudad. Llegó a presidir esta organización, razón por la cual pudo acercarse al PRAL a inicios de esta década. Fue así como se le presentó la oportunidad de participar dos veces (2001 y 2003) en el Congreso Latinoamericano de Transporte Público (CLATPO), donde se familiarizó con la experiencia de TransMilenio y los sistemas tipo BRT:

“En Bogotá tenemos un estudio planificado y articulado de las vías y las tarifas. Se piensa cómo es que la organización de las vías va a repercutir en la vida de los usuarios. Ahí nos damos cuenta de que la gente de Colombia ha mejorado su calidad de vida en el sentido que los viajes del Cono Norte al Cono Sur eran tediosos, las calles estaban desordenadas y nadie respetaba los paraderos. Pero este sistema tiene carriles exclusivos y por ahí andas tú solo porque nadie puede invadirlo. Entonces, esto ha llevado a un cambio en la actitud del usuario porque le significa un importante ahorro de tiempo. Un recorrido de 24 km. ya no lo hace en 2 horas y media, sino en 35 minutos”.

Huamaní reconoce la necesidad de implementar un nuevo sistema de transporte en la ciudad de Arequipa, pero cree que las condiciones en las que se ha llevado a cabo este proceso no son las mejores:

“Aún no queda claro de cuánto van a ser las tarifas y quién las va a poner. No puede uno arriesgarse a comprar vehículos de cientos de miles de dólares si es que no tiene la garantía de que las rutas van a ser rentables. Ellos (MPA) quieren licitar las rutas primero y luego quieren determinar las tarifas guiándose por la

oferta y la demanda del pueblo. Tiene que ser la autoridad quien ponga las tarifas y garantice que se vayan a pagar. Que primero se hagan las vías y los paraderos para que se empiecen a licitar las rutas, que aunque sea haya algo que nos garantice que las obras se van a concluir. (...) No basta con copiar modelos, porque no siempre se van a dar los mismos resultados”.

Las inquietudes de Isaac Huamaní la comparten los dirigentes de las empresas “Cayma Enace”, “Dean Valdivia” y “Divino Amanecer”. Actualmente, estos dirigentes están interesados en formar un “consorcio”, para así poder cumplir con uno de los nuevos requisitos para las empresas de transporte público: contar con un capital superior a las 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), lo que equivale a S/. 532’500⁴¹. Sólo así podrían presentarse a las licitaciones del próximo año.

Nos reunimos con un grupo de 8 dirigentes de estas empresas luego de una exhibición de unidades de la empresa Dong Feng a la que fuimos cordialmente invitados. Estas nuevas unidades chinas con capacidad para 40 pasajeros han recorrido todo el Perú exhibiéndose, como dice su promotor, Javier Tello. Pero hay un problema. Estas unidades funcionan a diesel, razón por la cual los más de 30 dirigentes que se hacen cita no se muestran muy interesados:

“Son muy caras (tienen un costo de \$ 46,000). Además funcionan con diesel y la municipalidad está diciendo que sólo vamos a poder circular si tenemos GLP”.

Tello, representante de la empresa Acuerdo Perú S.A.C, los invita a negociar directamente con la MPA, a pedir una excepción para su caso. Les recuerda que en subidas empinadas como las de Cayma “*el GLP pierde potencia*”. Cuando los transportistas preguntan si es

⁴¹ Basándonos en el valor estimado por el D.S. N° 169-2008-EF

que van a pasar las revisiones técnicas con estos buses, el representante responde: *“Por la altura los buses siempre botan humo”*.

Con respecto a su situación como transportistas, los dirigentes no se muestran muy optimistas, pero no pierden las esperanzas de poder organizarse y seguir circulando bajo las nuevas reglas de juego:

“El capital social de nuestras empresas no asciende ni a 10,000 soles. Los vehículos son propiedad de cada uno, no de la empresa. El capital con el que contamos es el nuestro propio: nuestra casa, vehículo, etc. Con lo que tenemos no nos alcanza para comprar una moto, menos para pagar 10 unidades de \$ 50,000”.

Nos entrevistamos con Edgar Valcárcel, representante de la Central de Transporte Urbano de Arequipa (CETUAR), sindicato que agrupa 46 empresas de transporte. En su caso, ha logrado constituir una empresa con la ayuda de 50 inversionistas. El capital que ha logrado recolectar asciende a los \$ 300,000, razón por la que se muestra seguro con respecto a su futuro:

“Yo ya he estado en China, viendo las unidades, conociendo su forma de dar el servicio de transporte. (...) Si algo he aprendido de los chinos es que se tiene que rescatar el principio de autoridad, hacer respetar las reglas, dar tolerancia cero. (...) En mi visita conocí estas unidades que estoy importando; son los buses oficiales de los Juegos Olímpicos Beijing 2008. Ya todo está listo para coordinar la compra e importación de estos buses”.

Cuando le preguntamos acerca de la situación de los transportistas que perderán sus plazas de trabajo luego de la implementación del nuevo sistema, nos comenta:

“Actualmente trabajan en Arequipa más de 5 mil transportistas, entre cobradores y choferes. Los estudios de la municipalidad han revelado que sólo se necesitan 1500 personas para hacer funcionar este nuevo sistema. Acuérdate de que estos nuevos buses ya no necesitan cobrador”.

Reconocemos, pues, una serie de inquietudes que los transportistas comparten. En primer lugar está la preocupación por la rentabilidad de las rutas y el establecimiento de las tarifas. Pese a que la municipalidad ha estimado el costo general del pasaje en S/.0.80, este precio aún no es definitivo. Tampoco queda claro si es que existirán descuentos en las tarifas para los usuarios que se conecten a los BRT mediante las rutas alimentadoras. En segundo lugar, los transportistas reconocen la posibilidad de que el sistema no se concluya por razones políticas (cambio en la gestión municipal, oposición de la sociedad civil). Finalmente tenemos la preocupación por la posibilidad de estas empresas de constituirse como tales, es decir, de volverse empresas de capitales, con accionistas, trabajadores con beneficios y una estructura organizativa y administrativa funcional. ¿Es viable comprar nuevos vehículos y contraer una deuda sin garantías reales de que el sistema sea rentable –o en el peor de los casos- no se concluya?

El Centro de Transporte Sostenible y Salud (CTSS), es una ONG que se desempeña como parte de la red EMBARQ, y que ha trabajado en países como Brasil, India, México y últimamente en Ecuador, Colombia y Perú (estos últimos 3 forman parte del CTSS Andino). En el Perú, el CTSS Andino trabaja exclusivamente en la ciudad de Arequipa, en relación estrecha con la MPA y la CAF, a fin de poder impulsar el nuevo SIT. Si bien viene funcionando solamente desde enero de este año, esta ONG ya ha dado asesoramiento a más de 70 empresas, del total de 135 inscritas en la municipalidad.

Javier Molina se desempeña como especialista en el área de Capacitación y Organización del proyecto SIT en el CTSS Andino. Él se encarga de dar apoyo a la gerencia de transportes de la municipalidad, así como de brindar asistencia técnica y asesoramiento gratuito a los transportistas locales interesados en acoplarse al nuevo sistema de transporte:

“EMBARQ fija su mirada en Arequipa por un tema estrictamente ambiental. No creo que exista una sola persona en Arequipa que no haya notado el deterioro de las condiciones ambientales en los últimos años”.

El objetivo del CTSS Andino es mejorar la calidad de vida que tienen las personas en la ciudad; calidad de vida entendida como calidad del medio ambiente y la accesibilidad por parte de la población a los diferentes servicios públicos. Pero también se reconoce la existencia de un problema económico y político: la implementación de este nuevo sistema dejará sin trabajo a una gran cantidad de arequipeños. Para Molina, ayudar a mejorar la calidad de vida y mantener un ambiente político estable son los retos que tiene el CTSS Andino:

“Hay que reconocer que los transportistas se encuentran de repente frente a un cambio de paradigmas, porque en los últimos años las municipalidades habían abdicado a su rol regulador. Ellos desconfían de sus políticos y sus gobiernos, así como también de sus representantes sindicales. Además, también existe un problema económico, ya que la mayoría de ellos están endeudados”.

Frente a este escenario, el CTSS Andino busca ayudar a los empresarios a formalizarse y organizarse en empresas de transporte eficientes. Se presta asesoría en temas económicos (elaboración de esquemas financieros), pero también en materia de resolución de conflictos. Sus asesores hacen de mediadores dentro de las empresas, con la misma municipalidad, las

entidades financieras (como COFIDE y la Caja Municipal de Arequipa) y los vendedores de vehículos. Prestan también asistencia para la “reconversión laboral” de aquellos transportistas que no están interesados en el nuevo sistema, ya sea porque no cuentan con los capitales, o porque buscan emprender nuevos negocios.

Como órgano mediador, el CTSS Andino no persigue intereses particulares o privados, sino que trata de fortalecer a las instituciones que prestan servicio público a la comunidad arequipeña:

“Nosotros no buscamos desaparecer a los sindicatos. El sindicato ahora va a tener gente más capacitada”.

13. Política, Conflicto y Oposición

El día 30 de diciembre del año 2008, la MPA emite la ordenanza municipal n°574, con la que se prohíbe la circulación de los vehículos de transporte masivo que tengan más de 25 años de antigüedad. Además, con esta ordenanza se rechaza el pedido de prolongar la concesión de las rutas por un año más. La medida generó el rechazo de algunos transportistas agremiados, razón por la cual los días 20, 21, 22 y 23 de enero del año 2009 el sector cesó sus operaciones en la ciudad. A diferencia de otras oportunidades, el paro fue un fracaso rotundo: el 80% de los arequipeños pudo desplazarse con normalidad, y al cabo de unos días la municipalidad procedió a retirar las más de 300 unidades antiguas.

Pero este paro marcó un hito para la ciudad de Arequipa, y no por los desbordes de violencia aislados de algunos protestantes, sino porque sin la circulación de los vehículos

que prestaban el servicio de transporte público la calidad del aire de la ciudad mejoró notablemente en esos días. Walter Aguirre recuerda esta anécdota:

“El alcalde Balbuena tomó la decisión de llevar a cabo esta medida cueste lo que cueste (...) Hasta pusimos en circulación unos buses que habían llegado de España para poder cubrir la demanda de movilización de la población. Si bien la ciudad se paralizó en ciertos sectores, las actividades se realizaron con normalidad. Pero lo más importante es que la gente sólo hablaba de lo limpia que estaba la ciudad. Hasta los transportistas se dieron cuenta de que sin sus vehículos en circulación por algunos días, la calidad del medio ambiente mejoraba”.

El paro no fue un fracaso solamente en términos de convocatoria, sino que ayudó a que la población de Arequipa tome una posición clara con respecto a dos grandes problemas que su ciudad tiene en la actualidad: la crisis del transporte y el deterioro en la calidad de la ciudad, así como del medio ambiente.

Desde ese momento, la presión de la población por el mejoramiento del servicio de transporte y la calidad del medio ambiente se incrementó, sobre todo en los medios de comunicación escritos y radiales. En Arequipa los radios siempre han jugado un papel importante recogiendo y transmitiendo información a la población, sobre todo por su gran acogida. Pero también ha sido un espacio de articulación de opiniones (se llama masivamente a los programas de líneas abiertas) y expresión de ideas políticas. Radios como “La Exitosa”, “Libertad”, “Melodía” o “El Pueblo” cuentan con gran sintonía y credibilidad de parte de los oyentes –en su mayoría transportistas-, quienes respaldan a sus locutores como “defensores de la voluntad del pueblo”.

Un claro ejemplo es el del programa de la radio “La Exitosa”, “La Hora del Volante”, conducido por Álvaro Moscoso y Walter Romero. Este espacio radial tiene gran acogida entre los transportistas, sobre todo entre los taxistas, a quienes ha respaldado constantemente en movilizaciones y protestas. Pero en este caso, como señala Javier Molina, *“los medios han sentido la presión de la población para tomar cartas en el asunto”*. Tanto este como otros programas radiales se han visto en la obligación de asumir una postura crítica frente al sistema de transporte urbano colectivo y los problemas medioambientales que afectan a la ciudad.

Pese a que la población arequipeña reconoce al transporte colectivo como factor causal de una serie de problemas que los afecta directamente, no se anula la posibilidad de encontrar resistencia a lo largo del proceso de implementación del SIT, sobre todo de parte de los transportistas.

Al preguntarle acerca del escenario político – institucional de la ciudad, el regidor Jorge Sumari, miembro de la comisión de transportes del concejo municipal de Arequipa, nos describe a la ciudad como una “comunidad ‘confrontacional’, cuyos lineamientos siempre han servido de norte a nivel nacional”. Sin embargo, Sumari encuentra que en los últimos años ha sido posible crear consensos, al menos en lo que a la administración pública se refiere:

“A diferencia de de décadas pasadas, esta vez se ha podido concertar una alianza estratégica de gestión entre el Gobierno Regional de Arequipa, la Municipalidad Provincial y los gobiernos distritales, para así evitar la superposición de competencias. La relación entre las entidades del Estado ha mejorado luego de la ‘limpieza administrativa’ que hizo Balbuena al comienzo de su gestión. Hemos creado consensos en lo que respecta a los ejes de desarrollo sobre los que se tiene que realizar el cambio de esta ciudad”.

Reconoce, además, que esta alianza estratégica es un paso importante en el camino que tienen que recorrer los gobiernos locales a fin de recuperar su capacidad incidir políticamente en la estructura social:

“Muchos creen que el sector privado va a encargarse de llevarnos al desarrollo y a la mejora de la calidad de vida. Están equivocados: es cuestión del Estado el solucionar problemas estructurales (...) Buscamos fomentar una cultura de la participación vecinal, como debería ser en una democracia participativa. Es por eso que las obras se hacen en el marco de lo estipulado por el Plan Concertado de Desarrollo”.

En la actualidad, funcionan en Arequipa 3 sindicatos que agrupan a más del 90% de transportistas de la ciudad. Éstos son el Sindicato Único de Transportistas y Microbuses de Arequipa (SUTMA), la Central de Transporte Urbano de Arequipa (CETUAR) y la Cámara Sindical de Autobuses (CASA).

Si bien estos sindicatos han demostrado contar con una gran capacidad de convocatoria y movilización en las últimas décadas, nunca han logrado articular demandas comunes ni presentar propuestas concretas de solución a los problemas del transporte, razón por la cual han perdido credibilidad en los últimos años, tanto de parte de la población, como de los mismos transportistas agremiados. Dancy Barrios, dirigente de la empresa de transportes Cayma nos presenta el panorama actual de los sindicatos de transportistas:

“Nos han decepcionado los sindicatos. Hacemos una huelga, como hace 2 años y sacrificamos nuestro trabajo por 15 días. ¿Qué pasa? Los dirigentes vuelven de Lima y dicen ‘no se consiguió nada’. ¿Qué pasó? Esos dirigentes son gerentes también de otras empresas. Ellos van al concejo, llegan a un acuerdo y les dicen

‘yo te doy una mejor ruta pero tú calma a tu gente’. Si hablamos del SUTMA, CASA o CETUAR, tenemos que decir que ya murieron. Ellos sólo sacaron lucro, nos utilizaron para sus intereses propios”.

Isaac Huamaní opina desde su experiencia como ex – presidente del CASA -y actual transportista- al respecto de los gremios:

“Con la aparición de los nuevos gremios (SUTMA y CETUAR) y la llegada de las combis, ya no se discutía cuestiones técnicas, sino cosas particulares. Los gremios ahora defienden cuestiones políticas y no técnicas. Tienen un problema de representatividad”.

Los cuestionamientos por la viabilidad de este proyecto suelen enfocarse en el segundo domingo de octubre del año 2010, día en que se llevarán a cabo las elecciones municipales en todo el Perú. Este proceso electoral es clave porque podría poner en jaque la continuidad de la reforma de transporte en Arequipa. Walter Aguirre se muestra confiado de cara a este proceso:

“El alcalde Balbuena ha decidido presentarse a una re-elección en las próximas elecciones municipales. Pero aún así no fuera elegido –pese a que tiene gran aprobación- el próximo gobernante se va a topar con una serie de elementos irreversibles: va a tener pistas nuevas, paraderos, buses y rutas licitadas. Además, existe un marco normativo irreversible, ya que el proyecto actualmente forma parte del SNIP”.

El nuevo marco normativo al que se refiere el entrevistado es el “Nuevo Reglamento Nacional de Administración del Transporte” (RNAT). Con la promulgación de los decretos supremos DS 016-2009 y DS 017-2009 entra en vigencia un nuevo reglamento que busca modernizar el transporte urbano de pasajeros, incidiendo específicamente en la naturaleza de las empresas que prestan servicio. Las empresas que quieran circular deberán acogerse a normas estrictas: tendrán que contar con un capital superior a las 150 UIT, y no podrán poner en circulación vehículos de más de 3 años de antigüedad. Las nuevas exigencias técnico – legales coinciden con el proyecto de modernización del transporte que busca impulsar la MPA. El regidor Sumari afirma que los nuevos reglamentos han hecho ver a los transportistas que este proyecto está inscrito en un proceso de modernización del transporte a nivel nacional, y que no es un simple “*capricho de la municipalidad*”:

14. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha buscado exponer las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se inscribe la iniciativa de la Municipalidad Provincial de Arequipa de implementar un nuevo Sistema Integrado de Transportes. Creemos que es importante adoptar una postura crítica con respecto a las visiones reduccionistas que buscan explicar realidades sociales a partir de factores causales específicos, tales como la “incapacidad de los gobernantes”, o “la terquedad de la población”.

Una sociología de lo urbano busca entender la diversa gama de procesos sociales que se inscriben en un espacio social y físico determinado, a saber, la ciudad moderna. Uno de estos procesos sociales es el ejercicio de la ciudadanía. En ese sentido, este trabajo busca alentar un debate. Cuestionamos las posibilidades que tienen los habitantes de una ciudad como Arequipa para crear consensos y emprender cambios inclusivos que favorezcan al ejercicio y el despliegue de la ciudadanía y la democracia.

Con la aprobación del proyecto “Mejoramiento Integral de los servicios de Transporte Público en la Ciudad de Arequipa” por el SNIP, el sistema de transportes de la ciudad de Arequipa entra en una etapa de cambio irreversible. Tanto los transportistas, como las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y los pobladores de la ciudad ven afectados sus intereses particulares en este proceso.

Esta intención de la MPA parte de una realidad innegable. En Arequipa, el sistema de transporte colectivo es poco eficiente: existe una sobreoferta de servicio, el tránsito por la ciudad es lento y las condiciones, tanto para los peatones, como para los transportistas y usuarios son precarias. El crecimiento abrupto del parque automotor ha llevado a que la calidad del medio ambiente en la ciudad se deteriore considerablemente, hecho que ha sido reconocido tanto por los pobladores, como por las diferentes instituciones de la ciudad. La necesidad de cambio se hace presente, no sólo para los pobladores, sino también para los transportistas, que brindan un servicio que les es poco rentable, y para el gobierno local, que tiene que lidiar con el caos vehicular, y recientemente con una “*epidemia*” de enfermedades respiratorias.

La MPA –a lo largo de casi 10 años y en cooperación con más de 5 organizaciones independientes- ha logrado idear un nuevo sistema de transporte para la ciudad de Arequipa. Con este SIT no sólo se busca erradicar las formas tradicionales e informales de transporte colectivo, sino que se espera recuperar los espacios públicos perdidos en las últimas décadas, así como también se espera construir nuevos puntos de encuentro para la población arequipeña.

Por el lado de la población, hemos podido constatar que el descontento para con su sistema de transporte es generalizado. Sin embargo, pese a todos los problemas que tiene el servicio, los arequipeños afirman que este sistema les permite llegar a todos los puntos de la

ciudad a una tarifa módica. Su preocupación con respecto a este nuevo sistema se da con respecto a la accesibilidad y el precio de las tarifas.

En lo que se refiere a su capacidad de representación, hemos podido constatar la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil que operan en la ciudad. Estas organizaciones se articulan por lo general en torno a temas de turismo, salud y cuidado del medio ambiente. Son pocas las organizaciones que defienden al poblador como ciudadano, dueño legítimo de la ciudad y parte fundamental de lo público. Entre los canales principales de participación que identificamos se encuentran las radios de la ciudad, que gozan de gran sintonía y participación del público. Si bien en los espacios radiales se pueden esbozar opiniones políticas discutibles, es uno de los pocos canales de participación libre que existen en la ciudad.

En el caso de los transportistas, la situación es aún más complicada. Tenemos un sector transporte sumamente heterogéneo, complejo y que se muestra dividido. Este universo está conformado por propietarios de vehículos (públicos o privados)⁴², “empresarios”, taxistas, choferes y cobradores, que no suelen compartir los mismos intereses, articulándose sólo en ciertos casos, por lo general para movilizarse frente a iniciativas de la municipalidad, el Gobierno Regional, o el Gobierno Central, o para dar apoyo a otros sectores que también se movilizan (ganaderos, agricultores, maestros, médicos). Los sindicatos –que gozan de poca legitimidad- no han logrado constituir una agenda consensuada que represente las demandas y necesidades de los transportistas en la ciudad de Arequipa. Así, tenemos más de 5,000 transportistas⁴³, agremiados en 3 sindicatos pero sin posibilidad de representación efectiva frente a los espacios de poder local o nacional.

⁴² “Cabe señalar que el modo de transporte que utiliza la población de Arequipa son fundamentalmente el minibús tipo ‘coaster’, las furgonetas denominadas ‘combis’, muy pocos buses de 60 pasajeros que se encuentran en mal estado, los minitaxis denominados ‘ticos’ y vehículos tipo automóvil norteamericano denominados ‘lanchas’ o ‘colectivos’” (Soncco, 2005)

⁴³ Esta cifra no considera a los transportistas que brindan servicio particular.

Las empresas de transporte en Arequipa funcionan de manera precaria. Las relaciones laborales al interior de la empresa son débiles e inestables. Las empresas no están constituidas como tales⁴⁴, no cuentan con capital social y muchas funcionan como asociaciones de propietarios que circulan por rutas que alquilan o invaden. El reto que les supone este nuevo proyecto de transporte es el de asociarse a fin de poder constituir nuevas empresas rentables, con capacidad de crédito, que les permita acceder a las nuevas rutas.

Sin embargo, los transportistas reconocen tres problemas que les impedirían asociarse, constituirse como empresas y endeudarse. En primer lugar está la garantía de que el sistema funcione como es debido. Aún no se cuenta con la infraestructura necesaria, ya que las obras no se han empezado a ejecutar, hecho que genera desconfianza entre los transportistas. En segundo lugar, las tarifas aún no están establecidas, razón que lleva a muchos transportistas a pensar que las rutas podrían no ser rentables, o que el pueblo arequipeño, acostumbrado a pagar pasajes muy baratos (la tarifa más barata es de S/.0.30), no quiera adoptar el nuevo sistema tarifario.

Frente a este escenario, el rol que ha venido desempeñando la ONG “CTSS Andino” es importante, ya que es la única organización que ha venido trabajando con los transportistas con el fin de asesorarlos, aconsejarlos y agruparlos para que puedan prestar un servicio de calidad o para que inviertan sus capitales en otros rubros (reinserción laboral). El trabajo del CTSS Andino ha permitido que hasta el momento más de 122 empresas hayan presentado sus cartas de interés para participar en el nuevo SIT⁴⁵.

Por último, tenemos a la Municipalidad Provincial de Arequipa, que ha venido realizando una labor coordinada con el Gobierno Regional de Arequipa y organizaciones como la

⁴⁴ El nuevo reglamento de transporte estipula que para que una empresa de transporte pueda circular más del 50% de los vehículos deben de ser propiedad de la empresa.

⁴⁵ De acuerdo con el reporte de SITRANSPORTE, solamente 10% de estas empresas son extranjeras. “Noticias del Sistema Integral de Transporte” n° 207. Arequipa: SITRANSPORTE, 2009

CAF, EMBARQ, COFIDE y el BID. Con la aprobación de un nuevo marco normativo legal (DS 016-2009 y DS 017-2009), el proyecto de reforma del transporte público tiene el aval del Gobierno Central, pese a haberse estado gestando varios años atrás.

Es destacable el trabajo que ha venido realizando la Gerencia de Transporte de la Municipalidad de Arequipa para coordinar este proyecto tanto con la sociedad civil, como con los transportistas y las organizaciones de apoyo. Aún así, creemos que es necesario fomentar el diálogo bilateral mediante la habilitación de espacios de diálogo amplios que convoquen no sólo a las autoridades distritales, sino a la mayor cantidad de población posible. El uso de servicios virtuales⁴⁶ podría ayudar en la empresa de difundir estos nuevos proyectos entre la población arequipeña y peruana en general, así como también en la tarea de fortalecer su imagen institucional.

Finalmente, nos parece muy importante la iniciativa de la MPA de rescatar y crear espacios públicos, de acceso libre y seguro para todos los habitantes y visitantes de la ciudad. Los resultados obtenidos con la “peatonalización” de la calle Mercaderes nos sugieren que este camino no sólo trae beneficios de orden económico, sino que mejora la calidad de la ciudad, permite el encuentro de sus habitantes y genera experiencias compartidas. Creemos que el espacio público es un elemento fundamental para garantizar, fomentar, pensar y ejercer la ciudadanía en una ciudad tan conflictiva como es Arequipa.

Este trabajo busca alentar un debate. Cuestionamos las posibilidades que tenemos como sociedad de crear consensos y emprender cambios en nuestras comunidades que favorezcan el ejercicio y despliegue de la ciudadanía, fomentando el diálogo, la inclusión y la cultura democrática. La experiencia de Arequipa parece sugerirnos que estas posibilidades existen.

⁴⁶ El portal web de la MPA suele caerse con frecuencia y los documentos que figuran en el servidor están desactualizados.

15. Bibliografía

Aguirre, Walter; EMBARQ; Municipalidad Provincial de Arequipa

2009 Presentación del Proyecto: “Construcción de un corredor exclusivo y obras complementarias para un sistema de transporte público integrado y sustentable en la ciudad de Arequipa”. Arequipa: MPA

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C - Secretaría Distrital de Movilidad

2007 “El SITP: Bogotá se mueve bien”. Bogotá: Cámara de Comercio

Ardito, Wilfredo

2003 “Tránsito Limeño: Anarquía y Solución”. En: “Revista IDEELE” N°153, marzo.
Lima: IDL

Banco Mundial

2007 “Informalidad: Escape y Exclusión”. Resumen Ejecutivo. Washington: Banco Mundial

Bañobre, Eugenio; Romero Álvaro

2009 “Los BRT en corredores segregados como sistema óptimo de transporte urbano”.
XXIII Congreso Anual AEDEM. Disponible en web:
<http://www.catedraetm.es/pdfs/brt.pdf>

Bielich, Claudia

- 2008 “La fantasía del transporte ‘bueno, bonito y barato’ ¿Es posible contar con un sistema de transporte eficiente en Lima?”. En: “Nociones. Revista de Análisis Social”. Año 1 / N°1. Lima: GRAS
- 2009 “La Guerra del Centavo: Una Mirada Actual al Transporte Público en Lima Metropolitana”. Documento de Trabajo N°155. Lima: CIES; IEP

Borja, Jordi

- 1998 “Ciudadanía y Espacio Público”. En: “Revista Ambiente y Desarrollo”. Vol. XIV / n°3 / setiembre. Santiago: CIPMA

Burga, César

- 1990 “El Transporte Urbano de Pasajeros en Lima”. Lima: Instituto Libertad y Democracia

Bussière, Yves (Editor)

- 2005 “Transporte Urbano en Latinoamérica y el Caribe: Estudios de Casos (San José, Puebla, Puerto España, Puerto Príncipe). San José: FLACSO

Calcagno, Alfredo

- 2001 “Ajuste Estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina”. En: “El Ajuste Estructural en América Latina. Costos Sociales y Alternativas”. SADER, Emir (comp.). Buenos Aires: CLACSO

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2004 “División de Desarrollo Social, Estadísticas y Proyecciones Económicas”. En: “Panorama Social de América Latina 2004”. New York: CEPAL - UN

“Preocupa Deterioro de la Situación Laboral”. En: “Notas de la CEPAL”. N°37 / noviembre. Santiago: CEPAL

2008 “Panorama Social de América Latina”. Santiago: CEPAL

Contreras, Carlos; Cueto, Marcos

2004 “Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la independencia hasta el presente”. Lima: IEP

De Nevo, Miroslva; Taddia, Alejandro; Gómez, José; Leño, Juan; Perera, Fernando; Buchara, Diego; Franzini, Virginia; Cardona, Isabel

2006 “Sistema Transporte Masivo por Ómnibus para la Ciudad de Arequipa (Proyecto Piloto Corredor Vitrina)”. Arequipa: BID

Diario “El Comercio”

2009 “Estudio Revela Crecimiento de la Actividad Informal”. En: “Diario El Comercio”. Lima, 31 de Octubre del 2009. Lima: El Comercio

Diario “El Peruano”

1990 – 2009 Normas Legales

Diario “Perú.21”

2009 “¿El Metropolitano es el primer paso para que Lima tenga un metro?” En: “Diario Perú.21” Lima, 31 de Octubre del 2009. Lima: El Comercio. Disponible en Web: <http://peru21.pe/noticia/362602/metropolitano-primer-paso-que-lima-tenga-metro>

Díaz, Luis

2001 “Planes de Desarrollo Local: Enfoques y Tendencias en América Latina” En: “Revista del Instituto” Lima: IIGEO; UNMSM

Duque, Isabel

2008 “Planeamiento urbano en Bogotá 1994-2007. La construcción de un modelo”. En: “Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica”. Barcelona: Universidad de Barcelona

EMBARQ

2008 “Forward Progress”. Washington: WRI

2009 “Annual Report: A Year in Review”. Washington: WRI

Figuerola, Óscar

2005 “Transporte Urbano y Globalización. Políticas y Efectos en América Latina”. En: “Revista eure” Vol. XXXI / n°94. Santiago: IEUT

Gigli, Juan

1999 “Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina”. En: “Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo”. Vol. I / Año 1 / mayo. Buenos Aires: CEID

Gonzales de Olarte, Efraín

2000 “Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú”. Lima: IEP; Consorcio de Investigación Económica

Gonzales de Olarte, Efraín; Lévano, Cecilia; Llontop, Pedro

1997 “Determinantes del ahorro interno y ajuste estructural”. Documento de Trabajo n°85 / Serie Economía n°29. Lima: IEP

Hernández, Henry

2007 “Transporte Masivo: Impacto Urbano, Social y Ambiental”. Ponencia del XIV Seminario de Administración Pública: "Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Construcción de País: Retos y Oportunidades". Bogotá: UNC

Hernández, Manuel; de la Roca, Jorge

2006 “Evasión Tributaria e Informalidad en el Perú”. En: “Economía y Sociedad” N°62 / diciembre. Lima: CIES

Instituto del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa (SITRANSPORTE)

2009 “Noticias del Sistema Integral de Transporte”. N° 207. Arequipa:
SITRANSPORTE

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

(1993; 2007) IX; XI Censo Nacional de Población; IV; VI de Vivienda

León, Carlos

2006 “Análisis de la informalidad del mercado laboral peruano”. Chiclayo: UCSTM

Loayza, Norman

2008 “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. En: “Estudios
Económicos”. N°15, junio. Lima: BCRP

Martínez, Manuel

2007 “Los desafíos confrontados por los proyectos convencionales de transporte y el
potencial de los sistemas inteligentes de transporte para una ciudad en desarrollo,
Lima, Perú”. En: “Revista del Encuentro Científico Internacional”. Vol. IV / n°1 /
enero – junio. Lima: ECIPERU

Meléndez, Carlos; León, Carlos

2009 “El Juego de Ajedrez de la Gobernabilidad en Partidas Simultáneas”. En: “Revista
de Ciencia Política”. Volumen 29 / n° 2. Santiago: PUC

Múnera, Alfredo

2008 “Transporte Masivo en Buses: Éxito de Infraestructura para el servicio”. En: “Revista Perspectiva” N°17. Bogotá: IDE

Municipalidad Provincial de Arequipa - Comisión de Gestión Ambiental

2001 “Agenda 21 Local de Arequipa”. Arequipa: EC

2002 “Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015”. Arequipa: AQPlan21

2009 “Estudio de Factibilidad: Mejoramiento Integral Sustentable de los Servicios de Transporte Público en la Ciudad de Arequipa”. Arequipa: MPA

2009 “Recuperando el Tiempo Perdido”. Arequipa: MPA

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2005 “Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas”. Lima: OIT

2008 “Evolución de los Salarios en América Latina 1995-2006”. Santiago: OIT

“Informe Mundial Sobre Salarios, 2008/09. Salarios Mínimos y Negociación Colectiva: Hacia una Política Salarial Coherente”. Ginebra: OIT

PADECO

2009 “Public Transport”, Reporte de Investigación. Arequipa: PADECO

Perry Guillermo; Maloney William; Arias Omar; Fajnzylber Pablo; Mason Andrew; Saavedra-Chanduvi Jaime

2007 “Informalidad: Escape y Exclusión”. Washington: Banco Mundial

Proyecto URB-AL

2004 “Integración de la bicicleta en la planeación del tráfico en ciudades medianas en América Latina y Europa. Un programa participativo e interactivo”. Stuttgart: URB-AL

Quesada, Florencia

2006 “Imaginario urbano, espacio público y ciudad en América Latina”. En: “Pensar Iberoamérica” N°8. Madrid: OEI

Rochabrún, Guillermo

2003 “El Problema Está en los Representados”. En: “Ideele”. N°60. Lima: IDL

Rodríguez, Cristina; Sitjes, Fina

2008 “Entrevista con Alain Touraine”. En: “Kreanta Digital”. N°1. Disponible en Web: <http://www.kreanta.org/actividades/pdf/Entrevista%20Alain%20Touraine.pdf>

Rojas, Fernando; Mello, Carlos

2005 “El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá”. En: “Revista de Ingeniería”. N°21 / mayo. Bogotá: Universidad de los Andes

Saavedra, Jaime; Nakasone, Eduardo

2003 “Una Nota sobre la Informalidad y el Autoempleo en Lima Metropolitana 1985 - 2000”. Lima: GRADE

Soncco, Percy

2005 “El Transporte Público Urbano”: Entre el paradigma de la competencia y la herejía de la regulación”. En: “Derecho”. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional San Agustín. N°7, Noviembre 2005. Arequipa: UNSA; Nueva Era

Thayer, Educarado

2007 “Transantiago y la segunda revolución silenciosa”. En: “Análisis 2007”. Santiago: Universidad de Chile

Tókman, Víctor

2007 “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina” Santiago: CEPAL

Ugarteche, Óscar

2004 “Adiós Estado, Bienvenido Mercado”. Lima: UNMSM

Valderrama, Andrés; Jiménez, Javier

2005 “Tecnología, Cultura y Resistencia”. En: “Revista de Estudios Sociales” N°22 Bogotá: Universidad Los Andes