

La liberización del transporte público y su influencia en el desarrollo urbano de las centralidades interdistritales de los sectores norte, este y sur de Lima metropolitana. 1990-2010

The liberalization of public transport and its influence in the urban development of the new interdistrictal centralities of the north, east and southern Lima metropolitan sectors. 1990-2010

Iván Ramírez Serpa[†]

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 23.06.2017

Tutor: Patxi J. Lamíquiz Daudén

Resumen

El objeto del estudio analiza las implicaciones de la liberización del transporte público en el desarrollo de las nuevas centralidades urbanas de la capital del Perú. Centralidades que emergieron en aquella ciudad popular autoconstruida, en donde la red de transporte público, basada en las denominadas "combis", fue determinante en su evolución. De esta manera se reconsidera el trascendente significado de la relación recíproca entre la movilidad y la estructuración urbana. Vinculando el proceso de crecimiento urbano disperso, la estructuración vial, los conglomerados productivos, y las características de la movilidad en el tiempo; y de como estos, han contribuido a configurar la morfología y dinámica urbana de la ciudad, entendiendo desde este enfoque, el modelo urbano en Lima entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. La investigación utiliza un método principalmente cuantitativo para demostrar la relación entre movilidad y estructuración urbana, y de cómo esta proporción está relacionada con la concentración económica. Para ello se ha desarrollado un modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades estudiadas. De esta manera el componente movilidad-transporte se toma como condicionante en los procesos urbanos y territoriales, que en contraste a las centralidades asociadas a nodos de autopistas de suburbios de sociedades altamente motorizadas, en Lima, es el sistema de transporte público-"combis" es quien refuerza dichas centralidades.

Palabras clave

Movilidad en Latinoamérica, Liberalización del Transporte Público - "combi", Centralidad Interdistrital, Ciudad Popular, Dispersión Urbana.

Abstract

The objective of the study analyzes the implications of the liberalization of public transport in the development of the new urban centralities of the capital of Peru. Centralities that emerged in that self-built popular city, where the public transport network, based on the so-called "combis", was determinant in its evolution. In this way the transcendent meaning of the reciprocal relationship between mobility and urban structuring is reconsidered. Linking the process of dispersed urban growth, road structuring, productive conglomerates, and the characteristics of mobility over time; and how these have contributed to shape the urban morphology and dynamics of the city, understanding from this approach the urban model in Lima between the end of the twentieth century and the beginning of the twenty-first century. The research uses a mainly quantitative method to demonstrate the relationship between mobility and urban structuring, and how this proportion is related to economic concentration. For this, a model of connectivity and accessibility has been developed to and from the centralities studied. In this way the mobility-transport component is taken as a conditioner in the urban and territorial processes, that in contrast to the centralities associated to suburban motorway nodes of highly motorized societies, in Lima, is the system of public transportation "combis" is who reinforces these centralities.

Keywords

Mobility in Latin America, Public Transportation Liberalization - "combi", Interdistrict Centralization, Popular City, Urban Dispersion.

[†] Iván Ramírez Serpa es alumno/a de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, ivanrserpa@gmail.com.

1. Introducción

La ciudad de Lima- Callao, como otras ciudades de Latinoamérica enfrentaron una serie de cambios estructurales a finales del siglo XX, producto de la implementación de medidas económicas de libre mercado alineadas con la tendencia global. En ese sentido, hubo una medida que marco la manera de transportarse en la ciudad, repercutiendo fuertemente en su funcionamiento, esta fue la “ley de liberización del transporte público” promulgada por el Estado en 1991¹, en conjunto con otras acciones neoliberales frente a grave la crisis de aquellos años. La norma deslindaba al Estado de la operación de transporte público y lo dejaba en manos del libre mercado, el cual regularía la actividad. Aparecerían nuevos modos de movilidad, como los mototaxis y las popularmente llamadas “combis”. De esta manera, así como el Estado no pudo afrontar la revolución urbana iniciada en la capital a mediados del siglo XX y dotar de una vivienda digna y un entorno urbano adecuado a la población migrante, de la misma manera abandono su responsabilidad de dotar de un transporte público óptimo y eficiente. Este sistema soportaría la importante función de mover a millones de limeños día a día, a costa de altas externalidades negativas, estableciendo nuevas formas de relaciones sociales, usos del espacio público, características de los viajes, e incidiendo fuertemente en la productividad de toda la ciudad.

Varios de los cambios notorios en el paisaje y dinámica urbana de Lima se dieron entre estas décadas (1990 -2010), de alguna manera se cerraría una etapa de crecimiento urbano disperso y centralista de ciudad, iniciándose una etapa de consolidación y densificación de los barrios periféricos, y gestación de nuevas centralidades urbanas. Dichas centralidades se concentraron en los tres sectores² más jóvenes y populares de la ciudad (Lima Norte, Este y Sur), configurar lo que vendría a ser el modelo urbano y social de la ciudad de inicios del siglo XXI. Y es que, para poder entender el comportamiento de dicho modelo urbano es necesario remontarse a inicios de la década de 1990 e indagar sobre las medidas económicas neoliberales tomadas en aquel momento. De Mattos (2002) menciona que los países latinoamericanos, en mayor o menor medida, vivieron (y viven) profundas transformaciones derivadas de los avances de los procesos de reestructuración socioeconómica e intervención de las nuevas tendencias tecnológicas, en torno al fenómeno de la globalización. Generándose rasgos representativos de una nueva morfología urbana producto de la modalidad expansiva de las ciudades, donde la suburbanización, la policentralización, la polarización social, la segregación residencial, la fragmentación de la estructura urbana, etc., serían aspectos recurrentes en el paisaje urbano latinoamericano (Mattos, 2002). Estos nuevos rasgos urbanos son reconocibles en el caso de la ciudad de Lima y sus barrios populares, barrios originados gradualmente desde 1940, en un contexto de precariedad y dispersión urbana, que a fines del 2010, habían podido congregarse más del 65% de la población total de la ciudad. Barrios que pasarían de ser definidos como “conos”³ a formar parte integral de la actividad urbana. En ese sentido, se justifica la idea general de la liberización del transporte público, complementado con otros factores espaciales y económicos, fue determinante para dinamizar la conexión de los “conos” entre ellos y con la “ciudad central”, originalmente con una fuerte dependencia hacia ella, pero gestándose hacia una propia autonomía, forjando emprendimientos productivos mediante aglomeraciones urbanas basadas en el gran comercio y microempresa.

¹ Decreto legislativo n° 651: Establecen la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país. 24 de julio de 1991.

² Lima Metropolitana está dividida territorial, económica y políticamente en Lima Norte, Sur, Este y Centro, en referencia a su desarrollo productivo y urbano definido por el PLANMET en 1992.

³ El término “cono”, era una manera de reconocer las tendencias de crecimiento urbano disperso de Lima Metropolitana y los lugares donde se concentraba la mayor precariedad urbana.

Oportunidad e interés del tema

La movilidad y el transporte público sostienen una íntima interpretación entre ambos, una dualidad que cumple un rol estructurador determinante en el desarrollo urbano, principalmente por su intrínseca interrelación con la estructura urbana tal como lo tuvieron la proyección de las líneas férreas en la conformación de la ciudad jardín de Howard (1898) o la ciudad lineal de Soria (1882), o las grandes infraestructuras viales desarrollistas en los suburbios norteamericanos, en donde el auto era el elemento de conectividad y accesibilidad que lo determinaba todo. En el caso de la ciudad de Lima, el transporte público informal (el cual hizo su aparición a principio de la década de 1930), vendría a convertirse en ese componente en continua adaptación a la estructuración de la ciudad, dando respuesta a las necesidades urbanas cotidianas de la población e influiría, igualmente, en su estructura urbana. Y que a partir de la liberización del transporte en 1991, la “combi”, un vehículo con una muy baja capacidad y con altas externalidades negativas sociales y ambientales, sería la unidad protagonista casi exclusiva de movilidad masiva y dinamizadora de las funciones urbanas de la ciudad en la era de la globalización.

Existe diversa bibliografía sobre la evolución de la dinámica urbana limeña, concentrándose en lo que en algún momento fueron las llamadas “barriadas”. Y por otro lado también se encuentran buenos referentes sobre el análisis técnico e histórico del transporte público de la capital, con informes detallados y especializados, pero lo novedoso del estudio es relacionar estos dos temas, tratándose de evidenciar la esencial correspondencia y reciprocidad entre desarrollo urbano y la movilidad. En este sentido Avellaneda (2008) menciona que en América Latina el análisis de las transformaciones urbanas y de la movilidad y el transporte se han realizado únicamente de forma sectorial. La relación entre ambos estudios de carácter urbanístico como de transporte urbano, ha sido muy poco analizada (Figueroa, Godard & Henry, 1997). Es necesaria una aproximación transversal que incorpore un análisis integrado de ambas variables en el contexto regional latinoamericano (Avellaneda, 2008). En la misma línea, Vega Centeno (2004) afirma que los estudios sobre la movilidad resultan indispensables para comprender los procesos actuales de cambios urbanísticos. Los conceptos de movilidad, economías de aglomeración y, su relación con la urbanización, tienen implicancias sobre la transformación del espacio urbano, entendiéndose como la relación entre la estructura vial – el espacio público – y la parcelación. De tal modo que al mismo tiempo que la distribución de los usos del suelo y de las funciones urbanas configura determinados patrones de movilidad; la oferta de transporte público puede condicionar los patrones de localización de las actividades urbanas (Avellaneda, 2008).

Por ello se considera tan trascendente en la historia de la conformación de la ciudad de Lima y Callao, las consecuencias urbanas de la promulgación de la ley de “liberización del transporte público”. Formalizando ante el libre mercado una modalidad informal de operación del servicio que venía acompañando discretamente el desarrollo de la ciudad desde hace muchas décadas, la cual intensificaría esta íntima relación y transformaría las relaciones urbanas y sociales entre la “ciudad popular” periférica y la “ciudad central” dominante. La pregunta a la que se pretende dar una primera respuesta en este trabajo es, ¿influye la “combi”, y si es el caso, ¿cómo lo hace, en la determinación de la estructura urbana de la ciudad de Lima?

Hipótesis

¿Ha sido la liberalización del transporte público en 1991 una acción determinante para el desarrollo urbano de las nuevas centralidades interdistritales de los sectores de Lima Norte, Este y Sur?

Objetivos

1. Analizar las relaciones y consideraciones conceptuales y situacionales entre la movilidad y el desarrollo de la estructura urbana en el caso de la ciudad de América Latina.
2. Indagar sobre las implicancias y consecuencias de la implantación de la liberización del transporte público en ciudades de América Latina y específicamente en la ciudad de Lima.
3. Reconocer el rol de las centralidades urbanas en la configuración de las ciudades Latinoamérica y en la ciudad de Lima a fines del siglo XX y principios del siglo XXI.
4. Definir si existe una correspondencia entre la densidad de red de transporte público y la superficie servida y la propia forma urbana entorno al desarrollo de las nuevas centralidades urbanas, mediante la generación de un modelo de conectividad y accesibilidad desde y hacia las centralidades urbanas estudiadas, contrastando los años 1990 y 2010.
5. Contrastar el comportamiento de las centralidades urbanas emergentes entre 1990 y 2010, en cuanto a su ubicación y relación con la estructura vial, los usos de suelo, la productividad económica y el abastecimiento de red de transporte público. Reconociendo cuales de estos aspectos han sido los más influyentes en su desarrollo urbano.

2. Estado de la cuestión – Breve marco teórico

La relación entre la movilidad y la estructura urbana y/o territorial en América Latina

Avellaneda (2008) señala que la movilidad no puede comprenderse si no se conoce la estructura urbana y/o territorial sobre la que se desarrolla. Avellaneda referencia a Giampietro (1989), cuando menciona que los procesos de transformación que tienen lugar en el territorio urbano están influenciados por múltiples factores no aislados individualmente, entre ellos el sistema de transporte urbano, sumándose, superponiéndose y generando interrelaciones y sinergias entre sí.

Avellaneda (2008) en el contexto mencionado, sostiene que a cada modelo urbano se le puede asociar una forma distinta de desplazarse y un modo de transporte mejor adaptado a su estructura y morfología. Así, la movilidad se convertirá en una actividad necesaria para poder conectar los diferentes espacios y grupos sociales de la ciudad, permitiendo salir del espacio local -residencial, para poder tejer una red de relaciones en diferentes puntos de la ciudad. Aprovechando las distintas oportunidades que se ofrecen en la ciudad para cubrir las necesidades de cada uno de sus habitantes (Avellaneda, 2008).

La liberización del transporte en América Latina

La liberización del transporte público es una medida de política de libre mercado, cuyo objetivo es eximir al Estado de la responsabilidad de planificación, gestión y operación del transporte público en superficie, para dejarlo en manos de los empresarios privados, para que ellos, como lo han hecho en otros ámbitos de privatización de servicios públicos, operen, condicionen y regulen las condiciones del servicio frente a la oferta y demanda. Esta medida fue aplicada con diferentes modalidades en varios países de Latinoamérica entre las décadas de 1980 y 1990, respondiendo a un contexto de crisis del servicio de transporte público y nuevas estructuras económicas de tendencia mundial.

Figuroa (2005) aclara que la tipología de servicio y vehículo debe entenderse que se trata de una actividad que puede ser formal e informal, que puede operar en áreas consolidadas, centrales y periféricas de la ciudad. El verdadero carácter de la liberización es que son vehículos poco adaptados para el transporte público, de baja capacidad, operados regularmente por sus propios dueños y con un régimen menos estricto o inexistente de responsabilidad de servicio público, y con menor vigilancia pública.

El rol de las centralidades urbanas en las ciudades de América Latina

Desde la década de 1980 en América Latina se observa una desconcentración de funciones urbanas desde la ciudad central hacia zonas periféricas de ésta, sostiene Avellaneda (2008); quien también referencia a Aguilar (2002), cuando menciona que en esta situación se expresa en un decrecimiento del centro de la ciudad (demográfico y económico) y en un crecimiento tanto de la periferia inmediata como, y especialmente, de la periferia externa. En esta etapa las ciudades verán el surgimiento de una multitud de subcentros urbanos estrechamente vinculados a la ciudad central (Avellaneda, 2008). De esta forma la nueva región metropolitana dejará de ser un espacio regional monocéntrico para adquirir una estructura polinuclear (De Mattos, 2003). Avellaneda (2008) reseña que el progresivo aumento del poder de las fuerzas del mercado y la disminución del papel del Estado regulador y redistribuidor (De Mattos, 2002) han propiciado un desarrollo de carácter asilado.

3. Descripción del caso de estudio

A finales de la década de los ochenta, el Perú estaba sumergido en una profunda crisis política, social y económica, en Julio de 1990, Fujimori asume como presidente de la república, quien inicia su gobierno con una serie políticas radicales, con el objetivo de insertar al país en el mercado mundial neoliberal. Ludeña (2010) refiere que, lo que en Chile, Argentina y Brasil se llevó a cabo en un lapso mayor de tiempo, el reajuste peruano se hizo en menos de tres años, menciona que la ciudad de Lima de inicios del siglo XXI, es el resultado del juego libre de un mercado totalmente desregulado y abandonado a las fuerzas instintivas del capitalismo salvaje del siglo XX (Ludeña, W. 2010). Hacia estos años, el crecimiento urbano de Lima había sufrido una gran dispersión, la revolución urbana iniciada en 1930 había configurado una ciudad construida en base a sus “barriadas”. Matos (2014) menciona que fue en ellas que los pobladores no solo delinearón el paisaje urbano predominante de la capital, sino también crearon un potente circuito económico de servicios. En donde la estructuración vial y el transporte público jugarían un papel clave en el fortalecimiento de estas redes de mercado interno.

El desenvolvimiento histórico del transporte público en relación con el crecimiento urbano disperso de la Ciudad de Lima y Callao

Los inicios del transporte público en la ciudad de Lima y Callao

Los referentes de la movilidad y transporte de masivo de Lima y Callao se inician con los trenes y tranvía de a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX (Galessio, 2007). Las líneas de los tranvías operaron hasta finales de la década de 1960 y en sus inicios comenzaron a definir lo que serían alguna de las principales avenidas de la ciudad, formando el triángulo de la ciudad centralista dominante del siglo XX.

La primera expansión urbana de la ciudad en el siglo XX y la relación con los buses como modo principal de transporte público

Entre 1920 y 1930 se podría situar el origen de la expansión urbana y poblacional de la ciudad. Ésta se irradió desde el centro (Lima fundacional) hacia el litoral oeste mediante la

construcción de nuevos ejes viales, estableciendo el crecimiento hacia el sur y oeste del territorio. A principios de la década del 1940, nadie percibía la sigilosa revolución urbana que se había iniciado por parte de los migrantes, y que en conjunto con un crecimiento más tradicional generaría la desbordante dispersión urbana, el “sprawl” al estilo limeño⁴. Modelo que determinara el crecimiento de la ciudad los próximos 60 años, desarrollándose una serie de urbanizaciones de muy baja densidad.

En este contexto de expansión urbana, apareció la primera línea formal de ómnibus (1921). Los buses adquirieron paulatinamente protagonismo como principal modo de transporte masivo (Bielich, 2009). En los siguientes años proliferaron las empresas dedicadas a este servicio, el Estado adoptó un rol regulatorio, controlando las tarifas y reglamentando las características técnicas de los vehículos. En la década de 1930, apareció el transporte informal, debido a la insuficiencia de la operación de las empresas formales, se decretaron una serie de dispositivos destinados a desaparecer la informalidad, como la no superposición de rutas a las ya existentes (Bielich, 2009).

La segunda expansión urbana de la ciudad en el siglo XX

A partir de la década de 1940, el fenómeno de migración hacia la ciudad se intensifica, las poblaciones frente a los cambios mundiales y las deficientes políticas de estado prealecidas desde la creación del país (1821)⁵ tomaron la decisión de desplazarse principalmente hacia la capital del Perú. Estos inmigrantes fundaron las “barriadas”, convirtiéndose en barrios populares no formales dentro de la tradicional manera de urbanizar, surgieron con mayor velocidad que las diversas urbanizaciones ceñidas a las normas legales (Matos, 2014). Los trazados viales serán claves para interconectar los nuevos barrios periféricos con la “Lima Tradicional”, definiendo ejes estructuradores, por donde circularía el transporte público, en donde se desarrollarían toda una serie de servicios.

Fueron diez las “barriadas” más emblemáticas que activarían esta dinámica e interconexión urbana (Matos, 2014), En Lima Norte: San Martín de Porres, Comas, Independencia, Los Olivos y Ventanilla; interconectados por la Av. Túpac Amaru y la carretera Panamericana Norte. En Lima Este: El Agustino y San Juan de Lurigancho, interconectados por la Av. Riva Agüero, la Carretera Central, la Av. Próceres respectivamente. En Lima Sur: San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa el Salvador, interconectados por la Av. Pachacutec y la carretera Panamericana Sur. Estas diez “barriadas” concentraban entre 200 y más de 500 mil habitantes, siendo cada una de ellas base de un nuevo distrito, que al año 2010 sobrepasarían el 66% de la población de Lima y Callao (Matos, 2014).

La legitimación de la “barriada” como una nueva forma de urbanización popular y la formalización del “microbús” como un modo de transporte público masivo en la ciudad

En la década de 1950 se legitima la “barriada”⁶ (Matos, 2014). La migración se intensificó aún más. Esto marcó el comienzo de masivas invasiones y la consolidación de las nuevas

⁴ Se relaciona con el enfoque que comenzó a utilizarse en los EEUU durante la primera mitad del siglo XX para caracterizar los problemas de la expansión continua de sus ciudades en forma de mancha de aceite con unas densidades bajas que aumentaba la distancia al centro urbano (Muñiz, García, y Calatayud, 2006).

⁵ Para Matos Mar, la lucha por hacer del Perú un país republicano fue conducida por criollos, quienes asumieron el sistema de subordinación de lo indígena, en su propio beneficio. No se buscó constituir a la Nación sobre la base de la integración social.

⁶ Este proceso lo inició el presidente Manuel Odría, al legitimar el primer distrito limeño formado por “barriadas”, San Martín de Porres, inicialmente llamado Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre. Este tipo de fórmulas de reconocimiento legal será acompañado de clientelismo social y respaldo popular por parte de los políticos de turno.

comunidades urbanas⁷. La ONPU⁸, (1955), identificó a las barriadas como uno de los tipos de ocupación del suelo, definía que estos barrios rudimentarios se asentaban sobre tierras invadidas, no concebidos bajo una planificación; y si esta existía, era muy básica. Carecían de los servicios públicos y sociales primordiales, presentando las peores condiciones de salubridad ambiental.

A partir de la década de 1950 el transporte formal empezó a entrar en crisis (Bielich, 2009), las empresas empezaron quebrar, desabasteciendo a la ciudad, y poco a poco la informalidad fue tomando más fuerza. Es así que en 1965 el Estado reconoció al transporte en microbús, propiciando una libre actitud de las empresas en el servicio, en detrimento de los usuarios. Desde entonces el sistema microbús copó prácticamente el mercado local (Bielich, 2009), el transporte formal no podía competir con ellos, a pesar de la creación de las empresas estatales (APTL en 1965 y ENATRU en 1976).

Dispersión urbana y colapso del transporte público a fines del fin del siglo XX

Durante la década de 1980 la población siguió creciendo, viviendo en barriadas más de un tercio de los habitantes totales de Lima (más de 6 millones). Y para fines del siglo XX, casi la mitad de la población de la ciudad vivía en las más de dos mil barriadas que existían en la ciudad (Matos, 2014). El crecimiento desde el centro de la ciudad había dado lugar a una estructura de carácter "tentacular" (Riofrío, 1991), dónde a partir de una cabeza central, se han extendido una serie de ramificaciones urbanas que han ido estructurándose alineadas a las vías regionales y ocupando progresivamente la variada geografía. Este proceso no ha respondido a criterios de aprovechamiento intensivo del suelo, ocupándose todo el espacio disponible de las áreas periféricas con un predominante uso residencial unifamiliar de muy baja densidad, generando una notoria segregación y dispersión urbana. Según la caracterización de las formas de dispersión urbana (Muñiz, I., García, M. y Calatayud, D. 2006), la situación limeña se caracteriza como un modelo de expansión definido por las siguientes pautas: a) un peso creciente de las zonas periféricas respecto a las centrales, c) un mayor aislamiento (falta de proximidad) entre cada una de las partes de la ciudad, d) una menor concentración de la población en un número limitado de zonas densas y compactas, y e) una creciente fragmentación del territorio.

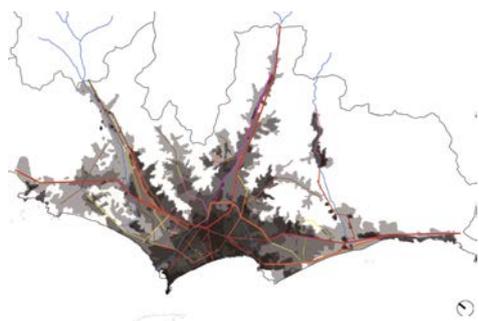


Imagen 1: Proceso de crecimiento urbano disperso. Lima y Callao 1940-2010.

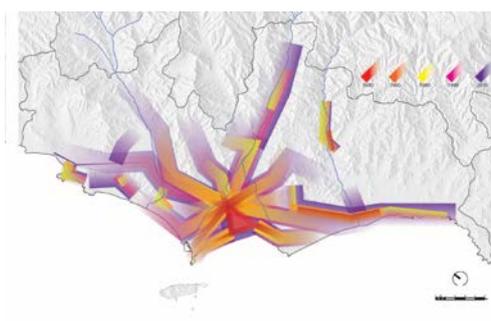


Imagen 1: Tendencia de crecimiento urbano disperso. Lima y Callao 1940-2010.

Fuente: PLAM 2035. Elaboración: Propia, 2017.

⁷ Según el registro de Mar Matos, Entre 1948 y 1956 surgieron más de 84 "barriadas", entre 1956 y 1963 surgieron más de 118 "barriadas", entre 1963 y 1968 surgieron 70 "barriadas", y entre 1968 y 1975 surgieron 53 "barriadas", frente a un estado paralizado e inoperante en los procesos de invasión de terrenos.

⁸ Oficina Nacional de Planificación Urbana

El PLAMMET (1992), exponía que la magnitud de los principales flujos de transporte público se daba entre el Centro de Lima y la periferia, generándose en total entre 120,000 a 160,000 viajes diarios. La flota de transporte público era incapaz de cubrir la demanda de viajes en hora punta, estimándose en más de 1 millón. La dispersión urbana había generado una compleja demanda de movilidad.

El Decreto Ley 651 “liberalización del transporte público” y sus implicaciones en la Ciudad de Lima

El alto crecimiento demográfico de Lima y la dispersión urbana acumulada hasta la década de 1980 produjo nuevas necesidades de desplazamiento. Mientras más se incrementaban los desplazamientos también aumentaba la distancia que cada uno de ellos cubriría. Frente a ello, la oferta de transporte público existente no era suficiente en 1990 a la demanda de los 6.5 millones de viajes motorizados diarios⁹ (PLAM 2035, 2014).

Ante esta situación, el 24 de julio de 1991 se promulgó el Decreto Ley (DL) 651¹⁰. Estableciéndose la libre competencia de tarifas de servicio público de transporte, el libre acceso a las rutas, la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica prestase el servicio, utilizando cualquier vehículo (exceptuando camiones y vehículos de dos ruedas). Las empresas informales ahora eran consideradas formales. Complementaria y enseguida, se promulgó el decreto supremo que prescindía las restricciones a las importaciones y exportaciones vehiculares, lo que permitió la importación indiscriminada de vehículos usados, en ella no se establecía requerimientos en revisión técnica, cualquier persona “bajo su responsabilidad” prestaría el servicio. El DL 651, solo cambió la esencia de la crisis del transporte público (Bielich, 2009). Se pasó de un déficit de oferta a una de sobreoferta. Generando métodos de competencia nunca antes vistos, que llevaron a prácticas y externalidades negativas, como formas arriesgadas de conducción, utilización intensiva de la flota, malos tratos al usuario, desregulación de las tarifas y altos niveles de congestión vehicular por el uso de unidades pequeñas, las cuales eran preferidas por sus bajos costos de compra y mantenimiento (Figuerola, 2005).



Foto 1: La Av. Túpac Amaru (1965), con microbuses recorriendo la vía.



Foto 2: La Av. Túpac Amaru (1982), con la ausencia de transporte público



Foto 3: Av. Túpac Amaru (2003), 12 años después de la “liberalización del transporte público”

Fuente: Chambers, Bill. (2009). The Barriadas of Lima, Perú: Slums of hope or despair? Problem or Solution?

Sin embargo, Avellaneda (2007), desde una perspectiva social, menciona los elementos de eficiencia de dicho sistema que son muy notables en términos de transporte: a) Su cobertura territorial, por la permanente extensión de las rutas de transporte en función de cada nueva urbanización. b) Su amplitud horaria, que suele adaptarse a las necesidades de los usuarios. c) Su alta frecuencia de paso, que minimiza el tiempo de espera. De esta manera se establece como un importante instrumento que permite el acceso de los más pobres a las oportunidades de la ciudad. Permitiéndoles no solo la posibilidad de subsistir sino, y sobre todo, de progresar

⁹ Frente a una población total de 6.4 millones de habitantes (PLAM 2035, 2014).

¹⁰ Claudia Bielich describe muy bien en el libro *La Guerra del Centavo* (2009), el detalle de la norma.

económica y socialmente. Según Avellaneda, ello contribuiría a atenuar la segregación y la desigualdad provocados por la implementación del modelo neoliberal, lo cual merece una mayor reflexión en profundidad.

Las centralidades interdistritales y su rol urbano en el desarrollo de la Ciudad de Lima

De la “barriada” a la “ciudad popular”

Tokeshi y Takano (2007), mencionan que es imposible poder estudiar la “ciudad tradicional” y la “ciudad popular” como fenómenos aislados y no complementarios. Las definiciones de “barriada”, es insuficiente al hablar de una ciudad que entró en una efectiva fase de consolidación física de su tejido urbano, con una esencia diversa y heterogénea. La “ciudad popular” es aquella representación actual del sistema derivado de la autourbanización, cuya consolidación produjo un cambio estructural de la ciudad en su totalidad. Desde fines de la década de 1990 ya no es tan cierto asociar de manera absoluta a la “ciudad popular” con el territorio de la pobreza urbana, pues en los distritos populares han emergido conglomerados económicos a diferentes escalas de actuación, asentados en buena proporción en el emprendimiento local y la gestación de una particular nueva clase media (Tokeshi y Takano, 2007).

La planificación urbana de las centralidades interdistritales en la “ciudad popular”

El PLANMET 1990-2010 reconoció estas nuevas centralidades populares y pretendió estructurarlas planificadamente conformando Áreas Urbanas Desconcentradas (AUD), que estaban organizadas en función de Centros de Servicios Integrales (CSI)¹¹. Pretendiendo que las AUD, tengan un grado de autonomía y suficiencia en cuanto a la prestación de servicios de nivel interdistrital y local, además de mantener relaciones complementarias entre ellas y con el Área Central Metropolitana. Se buscaba para la ciudad un ordenamiento físico – espacial policéntrico, que oriente y potencie las tendencias desconcentradoras moldeadas por la informalidad.

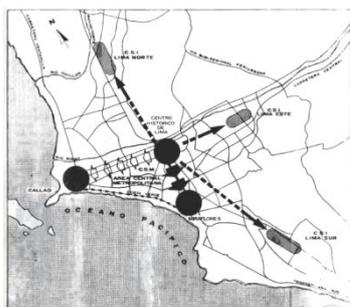


Imagen 3: Esquema de desconcentración funcional – territorial metropolitana.

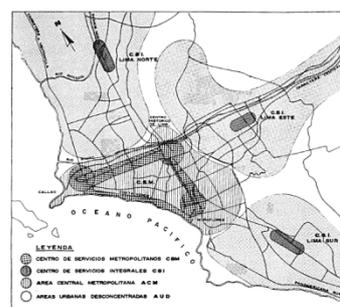


Imagen 4: Esquema de la Propuesta de ordenamiento físico – espacial metropolitano. Nótese a los CSI.

Fuente: PLAMMET 1992.

Según los diagnósticos del PLAM 2035, con los cambios suscitados en la década de los 90 en materia económica y del papel del Estado, y sin claras políticas urbanas, el desarrollo descentralizado fue postergado. La promoción se dio por parte de la empresa privada, la cual terminó impulsando una parte del desarrollo económico en los CSI y sobre todo en aquellas de mejor accesibilidad vial, mediante proyectos comerciales principalmente. El PLAM 2035, redefinió las CSI en centralidades urbanas interdistritales, por su escala, existencia y tipo de

¹¹ Los CSI estarían conformados por establecimientos dedicados a las actividades comerciales, financieras, servicios públicos y administrativo, terminales de transportes, espacios públicos y parques metropolitanos.

equipamientos y servicios, su capacidad de atraer flujos de personas y bienes desde distintos sectores de la ciudad, su nivel de accesibilidad y grado de representatividad social.

Las centralidades urbanas interdistritales y su relación con la estructura y dinámica urbana hacia fines de la primera de cada del siglo XX

- En relación con la producción

El PLAM 2035 (2014) mide la productividad de las centralidades en estudio en función de concentración de establecimientos, usos productivos, empleos y productividad en dinero. Por ejemplo, entre las centralidades urbanas interdistritales, las más importantes en concentración de establecimientos es Atocongo (LS) y Ceres (LE). En Empleos, esta Santa Anita (LE) y Tomás Valle (LN). En Producción (miles EU), esta Villa El Salvador (LN) y Naranjal (LS). En cuanto al vínculo con la red de transporte público, el PLAM 2035 (2014) menciona que la red aumenta el valor del suelo en las calles por las que recorre el servicio, siendo las zonas próximas a los paraderos la de mayor importancia. Como sostiene Gonzales de Olarte (1992), el patrón de localización de las funciones urbanas en Lima Metropolitana es una combinación de tres patrones diferentes: el mercantil, el espontáneo y el público

- En relación con la estructura vial y la configuración de las rutas de transporte público

Tal como considero el PLANMET para el planeamiento de las CSI en cuanto a su estructuración urbana, estas se conformaban espacialmente en asentamientos lineales de tipo corredor a través de los ejes viales estructuradores de cada ÁUD, como: la carretera Panamericana Norte, Av. Túpac Amaru, en LN, la Carretera Central en LE y la Av. Pachacutec en LS. Sumándose a ellas la Av. Wiese en LS y la Carretera Panamericana Sur en LS. Todas estas vías estructuran las centralidades del estudio, formando parte de la Jerarquía Vial de Lima Metropolitana en el 2010.

4. ANALISIS DEL CASO DE ESTUDIO

Metodología: Modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades de Lima Norte, Sur y Este, mediante el transporte público

Para analizar la relación que existe entre la operación de transporte urbano liberalizado y su influencia sobre el desarrollo urbano de las nuevas centralidades urbanas de Lima, se plantea un método principalmente cuantitativo, mediante un modelo georreferenciado de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades estudiadas. Considerando 2.5 Km. como el radio o buffer de influencia básico de la centralidad¹², seguido por los respectivos múltiplos (5, 10, 15, 20 Km.).

Según estos diferentes buffers se ha procedido a crear subzonas de influencia por cada centralidad, con una segmentación de un punto medio entre cada par de centralidades próximas. Clasificando la red de transporte público según la subzona de influencia. Obteniendo una relación entre kilómetros de red de transporte público versus superficie servidas por dicha red, lo que producirá un coeficiente de relación o dotación, que es la aproximación posible a la oferta del servicio, al no disponerse de datos más detallados para esta investigación (líneas, frecuencias, etc.). De esta manera se podrá tener una evaluación cuantitativa de dos momentos de las centralidades entre la década de 1990 y la del 2010, contrastándola con la estructura vial

¹² El radio básico está basado en la metodología del PLAM 2035, para la ponderación de la jerarquía de las centralidades urbanas.

principal y los indicadores de productividad económica del PLAM 2035 del 2014, reconociendo los aspectos que más han condicionado su desarrollo urbano.

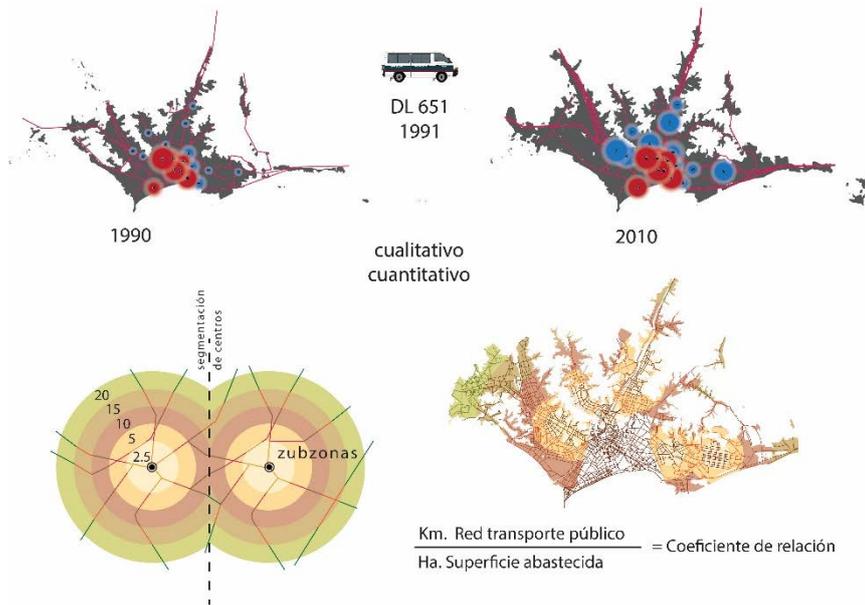


Gráfico 1: Metodología aplicada. Modelo de conectividad y accesibilidad.
Elaboración: Propia, 2017.

Exposición de resultados

Se han obtenido los parámetros descritos para el primer caso 21 subzonas, con una superficie de aproximadamente 46 mil hectáreas, abastecida con más de 1 mil kilómetros de red de transporte público (rTP). Y para el caso de 2010 se han reconocido 29 subzonas, con una superficie de aproximadamente 60 mil hectáreas, abastecida con más de 1.6 mil kilómetros de red de transporte público.

Resultado del modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades urbanas interdistritales de Lima Norte, Sur y Este, en 1990.

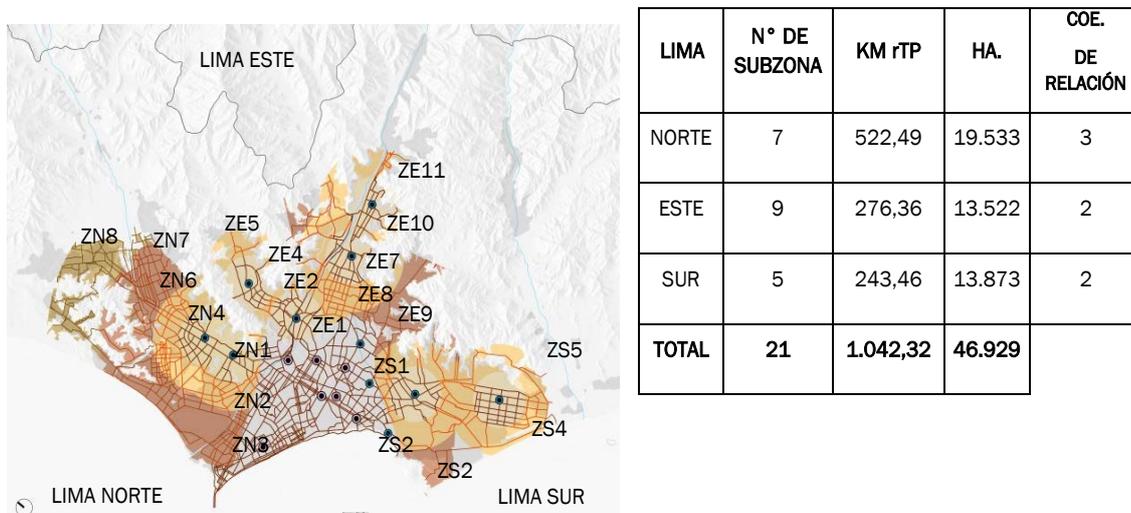


Gráfico 1: Modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades urbanas interdistritales de Lima Norte, Sur y Este, en 1990.

Elaboración: Propia, 2017.



En el gráfico anterior, se muestra el resultado de la dotación de rTP en relación a las zonas de influencia de las centralidades urbana interdistritales en 1990, con el receptivo coeficiente de relación entre ambas.

Resultado del modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades urbanas interdistritales de Lima Norte, Sur y Este, en 2010

El siguiente es el resultado de la dotación de rTP en relación a las zonas de influencia de las centralidades urbana interdistritales en 2010, con el receptivo coeficiente de relación entre ambas.

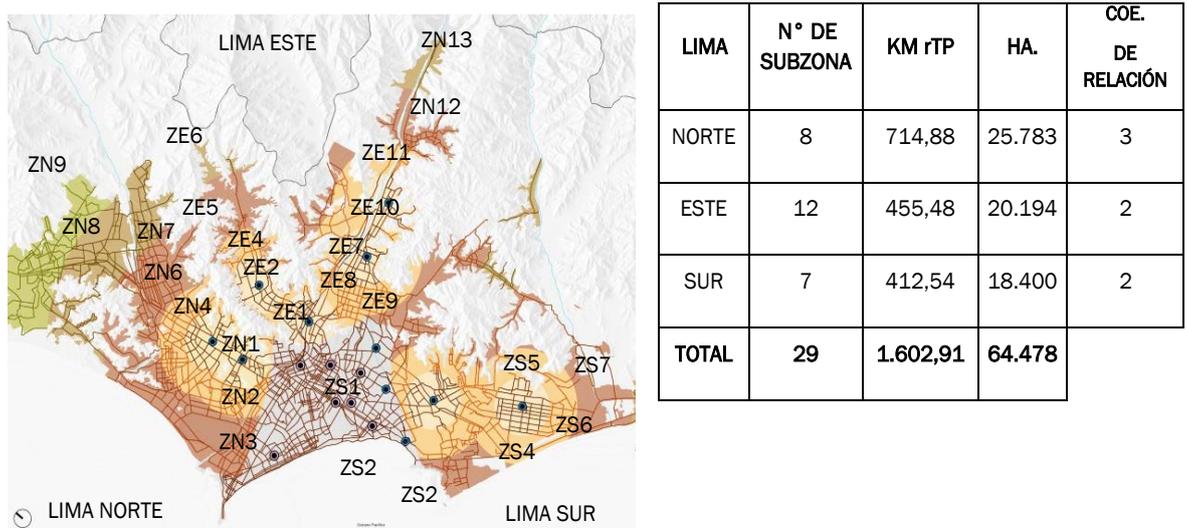


Gráfico 2: Modelo de conectividad y accesibilidad hacia y desde las centralidades urbanas interdistritales de Lima Norte, Sur y Este, en 2010.

Elaboración: Propia, 2017.

Análisis, contraste y discusión de resultados

Según los resultados del análisis efectuado, en 20 años la superficie urbanizada de estudio aumentó en un 37% y rTP en un 54% en su kilometraje de recorrido, con un incremento diferencial notable de la dotación del servicio de combis. A continuación, se reconocen y priorizan los diversos factores espaciales analizados en la investigación, los cuales se consideran determinantes en el desarrollo de las centralidades estudiadas, evaluando el contraste entre el año 1990 y 2010.

1990¹³

Se puede distinguir una tendencia de vinculación entre el abastecimiento los kilómetros de rTP y la superficie servida, teniendo varios kilómetros de vialidad estructurante. Pero en algunos casos estas mayores proporciones se ubican fuera del radio básico de influencia de la centralidad. Las centralidades de Lima Este son más estables en esta proporción.

¹³ En este caso algunos datos no han sido completados por falta de acceso a la información, y que en 1990 las centralidades motivo del estudio eran primigenias y es imposible determinar el número de rutas que transitaban por las vías principales de la ciudad.

Sector	Centralidad	Sub zonas	COEFICIENTE DE RELACIÓN	KM rTP/1,000 KM2
			KM rTP/Ha	
Norte	Naranjal	ZN1	2	0,25
		ZN2	3	0,26
		ZN3	3	0,32
		ZN4	3	0,26
	Tomas Valle	ZN6	2	0,16
		ZN7	3	0,29
		ZN8	2	0,23

Este	Zarate	ZE1	3	0,29
		ZE2	2	0,21
	San Juan de Lurigancho	ZE3	2	0,18
		ZE4	1	0,07
	Santa Anita	ZE7	3	0,29
		ZE8	3	0,25
		ZE9	1	0,12
	Ceres	ZE10	2	0,24
		ZE11	1	0,14

Sur	Atocongo	ZS1	2	0,21
		ZS2	3	0,16
		ZS3	2	0,19
	Villa el Salvador	ZS4	2	0,23
		ZS5	1	0,15

Tabla 1: Contraste y discusión de resultados de 1990

Elaboración: Propia, 2017.



Rangos mayores

2010

Como en el caso de 1991, se puede distinguir una tendencia de vinculación entre la dotación de los kilómetros de rTP y la superficie servida, teniendo varios kilómetros de vialidad estructurante, reforzada por la presencia de rutas de transporte público y densidad de establecimientos. Se advierten las siguientes regularidades:

- Se da un incremento notable de la dotación de rTP, en la mayor parte de las centralidades de la ciudad entre 1990 y 2010, reforzándose las subzonas más centrales.
- En la mayor parte de los casos (6/8), las subzonas más centrales son las que tienen una mejor dotación de rTP. Las excepciones son Tomás Valle y San Juan de Lurigancho
- Igualmente, la mayoría de las subzonas más centrales resultan tener una mayor densidad de establecimientos y las que tienen mejor dotación de rTP, si bien ello no se da a la inversa (condición necesaria pero no suficiente). La excepción es Ceres, que tiene una proporción comercial igual para todas las subzonas.
- Las centralidades que tiene mayor proporción de rutas de TP sobre ejes principales estructuradores son Santa Anita y Ceres
- En algunos casos estas mayores proporciones no son continuas y se ubican fuera del radio básico de influencia de la centralidad, pero en otros casos si guardan una clara relación entre dotación de red y rutas de transporte público, y densidad de establecimientos, como son Naranjal (ZN1), Zarate (ZE1), Santa Anita (ZE7), Ceres (ZE10) y VES (ZS4).

Sector	Centralidad	Sub zonas	COEFICIENTE DE DOTACIÓN KM rTP/Ha	KM rTP / 1,000 KM2	N° rutas TP ejes principales estructuradores ¹⁴	Densidad de establecimientos KM2 ¹⁵
Norte	Naranjal	ZN1	3	0,31	60/190	≥1.363
		ZN2	3	0,24	60/190	551-1.363
		ZN3	3	0,32	60/190	551-1.363
		ZN4	3	0,28	60/100	≤551
		ZN5	2	0,22	60/100	≤551
	Tomas Valle	ZN6	3	0,27	60/190	≤1.363
		ZN7	4	0,37	-	551-1.363
		ZN8	2	0,24	-	≤551

Este	Zarate	ZE1	4	0,37	50/100	≥1.363
		ZE2	3	0,27	50/100	551-1.363
	San Juan de Lurigancho	ZE4	2	0,22	50/100	551-1.363
		ZE5	3	0,27	50/100	≤551
	Santa Anita	ZE6	1	0,06	-	≤551
		ZE7	4	0,36	120/150	≥1.363
		ZE8	3	0,27	120/150	551-1.363
	Ceres	ZE9	1	0,14	120/150	≤551
		ZE10	3	0,29	120/150	≤551
		ZE11	2	0,17	120/150	≤551
		ZE12	2	0,24	120/150	≤551
		ZE13	2	0,16	120/150	≤551

Sur	Atocongo	ZS1	3	0,26	40/120	≥1.363
		ZS2	2	0,24	40/120	551-1.363
		ZS3	3	0,32	-	≤551
	Villa el Salvador	ZS4	3	0,33	60/120	≤1.363
		ZS5	2	0,18	40/60	551-1.363
		ZS6	1	0,15	40/120	≤551
		ZS7	2	0,16	40/60	≤551

Tabla 2: Contraste y discusión de resultados de 2010

Elaboración: Propia, 2017

 Rangos mayores

5. Conclusiones

Según los análisis presentados se llegan a las siguientes conclusiones para cada uno de los objetivos propuestos:

- La liberización del transporte público en el caso de la ciudad de Lima, representa un reconocimiento formal frente al libre mercado de un sistema de operación que se ha

¹⁴ YACHIYO ENGINEERING CO., LTD En Asociación con PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL (2005). Plan Maestro de Transporte Urbano Para el Área Metropolitana de Lima y Callao en La República del Perú. Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Consejo de Transporte de Lima y Callao y Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú.

¹⁵ PLAM 2035, 2014.

entrecruzado permanentemente con el particular proceso de crecimiento urbano de la ciudad. Crecimiento disperso y transporte informal, se iniciaron en la década de 1930 y establecieron una relación de reciprocidad. Validando el argumento de que al mismo tiempo que la distribución de los usos del suelo y de las actividades urbanas configuran determinados patrones de movilidad, la oferta de transporte público condicionaba en cierta forma los patrones de localización de las actividades urbanas.

- La liberización del transporte público, junto a otras medidas neoliberales de inicios de la década de los noventa, permitieron y aceleraron el proceso de desarrollo urbano y social de los barrios de la “ciudad popular”, los cuales, hasta ese momento, habían tenido un limitado avance en su inserción en el sistema urbano, con una gran dependencia de la Lima tradicional. La liberización del transporte ha sido la representación más clara y concreta de la aplicación de una economía de libre mercado sobre un servicio público esencial de uso cotidiano, vinculado al uso del espacio público, al paisaje urbano y al desenvolvimiento de la productividad de una ciudad.
- Las infraestructuras viales y los modos de transporte público reducen la marginación de los barrios y orientan su desarrollo, la actual conformación urbana de Lima ha demostrado que por más básico y precario que pueda ser los modos y el servicio de transporte público (incluyendo las altas y graves externalidades), estos logran cumplir su función básica, la cual es de acceder e interconectar sectores de la ciudad.
- Las centralidades urbanas interdistritales están atravesando un proceso de consolidación de su rol urbano en la ciudad, reconocido por el PLANMET en 1992 y ratificado por el PLAM en el 2014. Son un importante componente desconcentrado de servicios en la ciudad, pero sin las debidas políticas urbanas estatales, por ello el libre mercado, incluyendo al transporte público liberalizado, definió su desenvolvimiento urbano. El cual está basado predominantemente en el uso terciario lucrativo, a pequeña, mediana y gran escala.
- Las centralidades urbanas interdistritales se han desarrollado respondiendo de diferente manera frente a los factores espaciales estudiados. En el caso del análisis del modelo de 1990, algunas centralidades aparentan vincular su desarrollo a mayor o menor proporción entre los kilómetros de red de transporte público y la superficie servida, asociado a su ubicación en la ciudad en relación a las vías estructurantes de interconexión con Lima Centro y otros puntos de la ciudad. Pero por falta de datos y estado primigenio de las centralidades estas relaciones no pueden ser del todo comprobadas. Ya en el análisis del modelo del 2010, si puede ser reforzado con el número de rutas de transporte público en los principales ejes estructurantes y la densidad de establecimientos por Km². Se observa que se vincula a mayor proporción aspectos de movilidad, estructuración urbana y productividad económica en el primer radio de influencia de la centralidad. Esta tendencia se da en los casos de Naranjal, Zarate, Santa Anita, Ceres y VES. El resto de centralidades vinculan estas proporciones de forma discontinua, no asociada. Lo que quiere decir que cada centralidad urbana interdistrital se ha enfrentado a su desarrollo urbano valorando los factores espaciales de manera diferente, por ejemplo en los casos de los radios básicos de las centralidades de Tomas Valle y Atocongo, concentran una alta densidad de establecimientos asociado a la cantidad de rutas de TP que atraviesan sus ejes viales estructurantes, en estos casos se podría decir que su ubicación en relación a la jerarquía vial metropolitana le ha dado un carácter estratégico en su productividad urbana.

Referencias Bibliográficas

Avellaneda, Pau. (2008). *Ciudad popular, organización funcional y movilidad*. Cuadernos 10, Arquitectura y Ciudad ED_006. Departamento de Arquitectura. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Avellaneda, Pau. (2008). *Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima*. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Barcelona.

Decreto legislativo n° 651: Establecen la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país. 24 de julio de 1991.

Figueroa, O. (2005). *Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina*. EURE (Vol XXXI, N° 94). Santiago de Chile.

Figueroa, J. (2009). *La ciudad lineal del centenario: Los cien años de la utopía lineal*. Revista de Urbanismo, N° 20, Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

Galessio, E. (2010). *Breve Reseña Histórica de los Ferrocarriles en el Perú*.
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fxBtNxE6sVEJ:www.peruecologico.com.pe/esp_ferrocarrilesperu_historia.doc+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe

Gonzales de Olarte, E, Del Solar, V., y Del Pozo J. (2011). *Lima Metropolitana después de las Reformas Neoliberales; Transformaciones económicas y Urbanas*. Lima –Santiago, Reestructuración y Cambio Metropolitano. Estudios Urbanos-Pontificia Universidad Católica de Chile, CIAC-Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ludeña, W. (2010). *Lima, Reestructuración Económica Y Transformaciones Urbanas. Periodo 1990-2005*. Cuadernos 13, Arquitectura y Ciudad ED_009. Departamento de Arquitectura-Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ludeña, W. (2006). *Barrio y ciudad Historiografía urbanística y la cuestión del dominio de referencia*. El caso de Lima. Bitácora Urbano/Territorial. Universidad Nacional de Colombia.

Ludeña, W. (2006). *Ciudad y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima*. EURE (Vol XXXII, N° 95). Santiago de Chile.

Matos Mar, J. (2014). *Perú, Estado Desbordado y Sociedad Emergente. Historia Corta del Proceso Peruano: 1940-2010*. Centro de Investigación Universidad Ricardo Palma. Lima.

Mattos, Carlos A. de. (2002). *Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?*. EURE (Santiago), 28(85), 5-10. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500001>

Mattos, Carlos A. de. (2006). *Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas*. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006.

Municipalidad Metropolitana de Lima. (1992). *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2010-PLANMET*.

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014) *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035-PLAM*.

Muñiz, I., García, M. y Calatayud, D. (2006). *SPRAWL, definición, causas y efectos*. Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Barcelona.

RIOFRÍO, G. (1991). *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. Centro de Promoción y Desarrollo (DESCO). Lima.

Roch, F. (2007). *La Ciudad Jardín, La Urbanidad revisitada*. Revista Ciudades, N° 6, 2000-2001. págs. 21-33. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

Decreto legislativo n° 651: Establecen la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país. Congreso de la República del Perú. 24 de julio de 1991.

Bielich, C. (2009). *La Guerra del Centavo, Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Instituto de Estudios Peruanos.

Tokeshi, J. Takano, G. (2007). *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el Sur*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO, Lima

Vega Centeno. P. (2004) *De la Barriada a la Metropolización: Lima y la Teoría Urbana en la Escena Contemporánea. Perú Hoy: las ciudades en el Perú*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO, Lima

YACHIYO ENGINEERING CO., LTD En Asociación con PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL (2005). *Plan Maestro de Transporte Urbano Para el Área Metropolitana de Lima y Callao en La República del Perú*. Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Consejo de Transporte de Lima y Callao y Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú.