



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Regulación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:**

**Maestra en Gestión Pública**

**AUTORA:**

Br. Meneses Turín Samantha Soledad (ORCID: 0000-0003-3434-8753)

**ASESOR:**

Dr. Díaz Manrique, Jimmy (ORCID: 0000-0002-5240-1522)

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:**

**Dirección**

**LIMA - PERÚ**

**2019**

## Página del Jurado



ESCUELA DE POSTGRADO  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

### DICTAMEN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

EL / LA BACHILLER (ES): **MENESES TURIN, SAMANTHA SOLEDAD**

Para obtener el Grado Académico de *Magister en Gestión Pública* ha sustentado la tesis titulada:

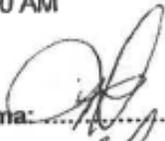
**REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN LIMA METROPOLITANA**

Fecha: 24 de Mayo de 2016

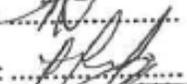
Hora: 10:45:00 AM

**JURADOS:**

**PRESIDENTE:** Dr. Jorge Rafael Díaz Dumont

Firma: 

**SECRETARIO:** Dr. Hugo Ricardo Prado López

Firma: 

**VOCAL:** Dr. Angel Salvatierra Melgar

Firma: 

El Jurado evaluador emitió el dictamen de:

*Aprobado por Unanimidad*

Habiendo hecho las recomendaciones siguientes:

*Verificar citas y REFERENCIAS APA*

## **Dedicatoria**

A mi hijo Gerán Antonio, quien me motiva a superarme cada mañana y todos los días.

## **Agradecimiento**

Agradezco a mi madre, a mis maestros y a la Universidad Cesar Vallejo.

**Declaración de Autenticidad**  
**Declaración Jurada de Autenticidad**  
**DECLARACIÓN JURADA DE AUTORÍA Y AUTORIZACIÓN**  
**PARA LA PUBLICACIÓN DEL ARTÍCULO CIENTÍFICO**

Yo, Samantha Soledad Meneses Turín, estudiante del Programa Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Postgrado de la Universidad César Vallejo, identificada con DNI 06794475, con el artículo titulado “Regulación del servicio de taxi en Lima metropolitana”, declaro bajo juramento que:

- 1) El artículo pertenece a mi autoría.
- 2) El artículo no ha sido plagiado ni total ni parcialmente.
- 3) El artículo no ha sido autoplagiado; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para alguna revista.
- 4) De identificarse la falta de fraude (datos falsos), plagio (información sin citar a autores), autoplagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad César Vallejo.
- 5) Si, el artículo fuese aprobado para su publicación en la Revista u otro documento de difusión, cedo mis derechos patrimoniales y autorizo a la Escuela de Postgrado, de la Universidad César Vallejo, la publicación y divulgación del documento en las condiciones, procedimientos y medios que disponga la Universidad.

Lugar y fecha: Lima, octubre 2019



Samantha Soledad Meneses Turín

DNI: 06794475

## Índice

Carátula .....	i
Página del Jurado .....	ii
Dedicatoria .....	iii
Agradecimiento .....	iv
Declaración de Autenticidad .....	v
Índice .....	vi
Índice de Figuras .....	vii
RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	2
I. Introducción: .....	3
II. Método .....	18
2.1 Tipo y diseño de investigación .....	18
2.2 Escenario de estudio .....	18
2.3 Participantes .....	19
2.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	19
2.5 Procedimiento .....	20
2.6 Método de análisis de la información .....	23
2.7 Aspectos éticos .....	24
III. Resultados .....	25
IV. Discusión .....	31
V. Conclusiones .....	37
VI. Recomendaciones .....	38
Referencias .....	39
Anexos .....	44

## Índice de Figuras

<i>Figura 1 Línea Jerárquica desde el Consejo Metropolitano hasta la Gerencia de Transporte Urbano.....</i>	<i>9</i>
<i>Figura 2 Organigrama de la Gerencia de Transporte Urbano .....</i>	<i>10</i>
<i>Figura 3 Temática dentro del Transporte Urbano.....</i>	<i>21</i>
<i>Figura 4 Temática en torno al taxi.....</i>	<i>21</i>
<i>Figura 5 Temática en torno a las autorizaciones del servicio de taxi .....</i>	<i>21</i>
<i>Figura 6 Triangulación metodológica .....</i>	<i>23</i>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general comprender la experiencia del taxista durante el proceso de ejecución de la ordenanza n° 1597 – ordenanza que establece la actualización de datos y formalización de vehículos y conductores en el servicio de taxi en Lima metropolitana. Para ello, la autora tuvo la oportunidad de contactar de manera directa, en el año 2012 con una muestra de 300 taxistas aproximadamente de entre una población aproximada de 25 mil taxistas que participaron del proceso establecido por dicha ordenanza, aplicando para ello la técnica de la observación participante a lo largo de 90 días que duró la realización de la referida ordenanza, entre el 13 de agosto y el 10 de noviembre de 2012 recogiendo de modo directo las experiencias de los taxistas; además, entre octubre de 2015 y febrero de 2016, la autora realizó entrevistas no estructuradas a 29 taxistas; así como al experto en temas de transporte, Lino de la Barreda, quienes fueron consultados sobre sus experiencias o percepciones sobre la ejecución de la referida ordenanza. Dicha información fue dividida en aportes positivos de la ordenanza para el taxista, aportes negativos y finalmente si estaban de acuerdo con la creación de una Autoridad Única que regule el transporte en Lima y el Callao. Concluyendo que en casi la totalidad de los casos contactados, la referida ordenanza no tuvo impacto positivo en ellos, por el contrario siguen sintiéndose abusados por las autoridades del transporte.

**Palabras clave:** ejecución de la ordenanza n° 1597, experiencia del taxista, proceso.

## **ABSTRACT**

This research has the general objective to understand the experience of the taxi driver during execution of the ordinance n ° 1597 - ordinance establishing data updating and formalization of vehicles and drivers in the taxi service in Lima. For this, the author had the opportunity to contact directly, in 2012 with a sample of 300 taxi drivers about among a population of approximately 25 thousand taxi drivers who participated in the process established by the ordinance, by applying the technique of contestants during 90 days of the completion of the said ordinance, between 13 August and 10 November 2012 of directly collecting the experience of taxi drivers observation; in addition, between October 2015 and February 2016, the author conducted unstructured interviews 29 taxi drivers; as well as the expert on transportation, Lino de la Barreda, who were asked about their experiences or perceptions on the implementation of that ordinance. That information was divided into positive contributions of the ordinance to the driver, and finally negative contributions if they agreed with the creation of a single authority to regulate transportation in Lima and Callao. Concluding that in almost all cases those contacted, the said ordinance had no positive impact on them, on the contrary still feel abused by transport authorities.

**Keywords:** execution of Ordinance No. 1597, taxi driver experience, process.

## **I. Introducción:**

El 03 de abril de 2012, el Concejo Metropolitano de Lima emitió la Ordenanza N° 1597 – Ordenanza que establece la actualización de datos y formalización de vehículos y conductores en el servicio de taxi en Lima metropolitana. Con ello, según proyectan Jesús Meneses y Elva Laveriano (2016) la Municipalidad de Lima se avocó a la propuesta de un proceso de formalización de taxis, con el propósito de controlar y entregar a los habitantes de Lima un servicio de taxi seguro y de calidad. La citada Ordenanza, según refiere su objeto, buscó poner al día los datos de los vehículos de taxi y conductores que se encuentran activos en el registro del servicio de taxi metropolitana; asimismo, dar inicio de manera excepcional, al proceso de formalización de taxis y conductores que prestan el referido servicio en Lima metropolitana; y, finalmente, acciones para la mejora del tránsito de taxis en el centro histórico de Lima. Para ello, la referida ordenanza precisó dos parámetros, el primero fue la gratuidad del proceso de actualización de datos; y, el segundo fue que se otorgaría un plazo perentorio de 90 días para la implementación del referido proceso. Estos 90 días habilitados servirían para que los taxis que se encontraran en el registro del Servicio de Taxi Metropolitano – SETAME; así como, los conductores habilitados para conducir vehículos de taxi, actualicen los datos de los vehículos que brindan el servicio de taxi en las modalidades de independiente, estación y remisse.

Adicionalmente, la ordenanza estableció como requisito para la actualización que se debía presentar el formulario de solicitud de actualización de datos debidamente suscrito, ya sea por el propietario, en caso de taxis independientes; o, por el representante legal de la persona jurídica habilitada, en caso de taxi estación o remisse. Del mismo modo, la referida ordenanza prescribió que, transcurridos los 90 días del proceso de formalización, sin que hubiera cumplido con la actualización de datos, el título habilitante y el registro correspondiente serían retirados de la base del SETAME; es decir, darían de baja a los vehículos infractores.

Además, la ordenanza señaló que para el caso de formalización de vehículos; es decir, los taxis informales, estos deberían cumplir con lo estipulado por el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC – Reglamento Nacional de Administración de Transporte, el cual señala que los vehículos no podrán permanecer en el servicio de taxi más allá de los 15 años de fabricación, así como contar con un peso seco mínimo de 1,000 KG y una cilindrada mínima de 1,250 centímetros cúbicos. Asimismo, para el caso de empresas estación o remisse, estas deberían

inscribir a su flota completa a través del representante legal de la empresa. En este aspecto, se quiso incidir en la formalización del vínculo entre las empresas de taxi con los vehículos afiliados a estas, ya que habían innumerables quejas de que estas empresas funcionaban como empresas de fachada o cascarón pues afiliaban vehículos sin que estos sean parte de su flota real sino que se vendían los cupos a vehículos cuyos propietarios no estaban asociados ni afiliados a estas, con el propósito de que estos mantuviesen su “independencia” y no alterasen el color del chasis al amarillo taxi, como la ley obliga los taxis independientes. Para finalizar la parte dispositiva, la norma señala que vencido el plazo de 90 días queda suspendido por 120 días calendario el otorgamiento de nuevas habilitaciones vehiculares para taxi. Al respecto, sucede que diversos estudios e informes técnicos ya daban alerta del sobredimensionamiento de la oferta de taxi en Lima metropolitana, esto hizo que se haga una pausa en la incorporación formal de taxistas, para el análisis de la oferta y demanda de dicho servicio en nuestra comuna. Como estudio relacionado al servicio de taxi en Lima metropolitana, podemos citar el Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao en la república del Perú, elaborado por JICA – Agencia Internacional de Cooperación Japonesa, estudio que proyecta para el año 2025, de un total de 18 millones de viajes en la zona de Lima y Callao, un 7% serían pertenecientes al servicio de taxi. Otro estudio relacionado, es un Informe llamado “Los taxis, eslabón de la cadena de transporte público colectivo” elaborado para la Unión Europea por la International Road Transport Union, en donde recomiendan modificaciones de acuerdo a las necesidades de los usuarios, al marco legislativo y administrativo, en los impuestos y derechos de uso, en la infraestructura para el servicio de taxi, entre otros. Asimismo, el estudio “Transporte público de calidad y la movilidad urbana”, documento de trabajo preparado por Luis R. Gutiérrez, señala 8 categorías para organizar los criterios de calidad en el transporte público: disponibilidad, accesibilidad, información, tiempo, atención al cliente, confort, seguridad, impacto ambiental. Por su parte, “Transporte Urbano” es otro estudio relacionado a la presente investigación, cuyo Capítulo 11, escrito por José Barbero, del compendio encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Banco Mundial, llamado Perú: la oportunidad de un país diferente, señala que los mayores desafíos del transporte urbano se encuentran concentrados en Lima metropolitana y advierte de políticas específicas alrededor de 5 lineamientos, la restructuración del sistema de transporte público, el cambio positivo en las redes viales y la gestión de la circulación, la reducción de las externalidades, el

fortalecimiento y modernización de las instituciones del sector y la asignación responsable de los recursos financieros. “La gestión del sistema de transporte público peruano al 2050” es otro estudio relacionado al presente proceso de investigación, es un informe presentado por CEPLAN, en donde realizan un diagnóstico del sistema de transporte público actual, presentando datos muy similares a los del estudio realizado por JICA. Entonces, la Ordenanza estudiada atiende la necesidad de implementar un proceso que permita sincerar las cifras de taxis en Lima, a través dos aspectos, el primero, que todos los taxis de Lima actualizaran la información registrada en los padrones de la gerencia de transporte urbano - GTU; es decir, si el propietario del vehículo era distinto al que aparecía en la base de datos del SETAME, debería acercarse con la tarjeta de propiedad y su DNI para actualizar dicho dato. El segundo aspecto fue el de formalizar, es decir, realizar la primera inscripción de vehículos para que brinden el servicio de taxi en Lima, pero este aspecto de la ordenanza no se encuentra en nuestro objeto de estudio.

Durante el proceso de recolección de información, se tuvo cercanía al entorno de la ejecución de la ordenanza, lo que se presentó como una gran oportunidad para la observación directa. La observación fue intencionada, en búsqueda de percibir, comprender, entender, todo aquello que sucedía en el marco de su implementación. A consecuencia de ello, se percibió una falta de comprensión de la ordenanza, por parte de los taxistas, debido a la poca orientación, un ejemplo de ello es que la ordenanza señaló en su sexta disposición complementaria que entraría en vigencia al día siguiente de su publicación, siendo entendido por los taxistas como la fecha de inicio del empadronamiento; sin embargo, en la primera disposición complementaria, se señalaba que el órgano competente para cumplir lo dispuesto por la referida ordenanza es la GTU, facultándosele a establecer el cronograma de inicio y realización del proceso de actualización de datos y formalización, y dictar las disposiciones necesarias para su aplicación. Todas estas experiencias, las reacciones de los taxistas, sus opiniones, fueron recogidas a través del trato directo. Bajo este método se pudo observar a más de 300 taxistas, que compartían la común disconformidad frente a las largas colas, el excesivo tiempo de espera en la atención y la falta de pleno conocimiento de la ordenanza, esta información difiere de lo señalado por Jimena Chumpitasi (2017) respecto de la discusión sobre la baja conciencia que parecieran tener los conductores acerca de su propia condición de sobrecarga. Como indiqué líneas arriba, para obtener información, no solo acudí a la

observación participativa, sino también las entrevistas no estructuradas y se utilizaron herramientas documentales, como reportajes de aquellos años. Luego de trece años desde la última ordenanza que regulara el servicio de taxi en Lima, muchos aspectos ameritaban estudio, la evolución histórica de las ordenanzas que regulan el servicio de taxi, el proceso para obtener autorizaciones, la satisfacción del servicio brindado por los taxistas, entre varias; sin embargo, no consideraba que el enfoque cuantitativo procurara herramientas para entender o interpretar la experiencia de los taxistas en este proceso de transición normativa; y, habiendo percibido las experiencias de los taxistas durante su proceso de implementación, a través de la observación directa, así como encontrándome más interesada en un enfoque cualitativo, vi por conveniente formularme el siguiente problema de investigación: ¿cuál fue la experiencia del taxista limeño durante el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597?; por tanto, el problema de la presente investigación se basa en la comprensión de la experiencia de los taxistas de Lima respecto de los efectos de la ejecución de la referida Ordenanza. Así, las preguntas orientadoras formuladas son ¿se llevó a cabo de manera eficiente la ejecución de la referida ordenanza?, ¿los taxistas se sienten satisfechos con la implementación realizada por la GTU?, ¿se pudo mejorar el proceso de formalización de taxis?, ¿se ven los resultados de la referida formalización y actualización de datos?

Respecto del desarrollo puntual de un trabajo cualitativo dirigido a investigar algún aspecto del servicio de taxi en Lima, no se han identificado antecedentes; sin embargo el tema de los taxis ha sido atendido por ingenieros o administradores en sus respectivos trabajos de investigación para obtener maestrías. Sucede que en todos los casos investigados como referentes, son trabajos con enfoque cuantitativo. Tal es el caso de la tesis llamada desarrollo de un sistema de gestión de servicio de taxi que optimiza rutas de transporte, elaborada por Ortega, M. (2010), que está enfocada en la búsqueda de un sistema informático que optimice el uso de las rutas de transporte de taxi; o, el estudio sobre la situación del sector taxi en la ciudad de Zaragoza, realizada por Economic Strategies and Initiatives, que describe el servicio de taxi en dicha ciudad y analiza los aspectos más técnicos y sus requisitos. En el año 2012, durante la implementación de la ordenanza n° 1597, periodo conocido como la “reforma del transporte urbano”, existían aproximadamente 200 mil taxistas, entre formales e informales, bajo la regulación y supervisión de la GTU; por ello, la importancia del presente trabajo de investigación radica no sólo por la gran cantidad de taxistas que involucró la

implementación de la referida Ordenanza, sino también por la importancia del rol de la administración pública en la eficacia de estas medidas. En ese sentido, el fundamento lógico que guía el presente proyecto de investigación es la aplicación de la Ley Marco de Modernización del Estado dirigida a los administrados, para el caso, los taxistas. Al respecto, el reglamento de dicha ley (Presidencia del Consejo de Ministros, 2002), en su artículo 1° señala que toda entidad de la administración pública central está orientada al servicio de la persona. En ese sentido, la organización y toda actividad de la entidad deberá dirigirse a brindar un mejor servicio y al uso óptimo de los recursos estatales, priorizando permanentemente el interés y bienestar de la persona. Complementario a lo señalado en el párrafo precedente, las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional (Presidencia del Consejo de Ministros, 2007) también guían el presente trabajo de investigación, cuya décima política nacional en materia de simplificación administrativa señala, entre otros, la promoción permanente y adecuada de simplificación de trámites, identificando los más frecuentes, a efectos de reducir sus componentes y el tiempo que demanda realizarlos; así como, la promoción del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, conocidas también como T.I.C., en las distintas entidades públicas. Por ello, es de importancia conocer la apreciación que tuvieron los taxistas respecto de la implementación de la ordenanza N° 1597, y así conocer su experiencia con la aplicación de estas normas en el marco de la modernización del Estado y la simplificación administrativa; así, el propósito de la presente investigación es dar a conocer a aquellos que se desempeñan en la gestión pública que los administrados son el fin superior para la administración pública, el brindarles servicios eficientes debería ser el propósito de todo funcionario público.

Con respecto al aspecto teórico de la presente investigación, según lo señalado por Martínez J. (2011), la investigación cualitativa no parte de hipótesis, por ello, su búsqueda no está dirigida a demostrar teorías existentes, por el contrario se enfoca en aportar teorías en base a los resultados logrados. Por otro lado, la regulación, según la Real Academia de la Lengua Española, es la acción y efecto de regular, que es medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción, así como ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines, siendo esta última acepción la más adecuada de cara al Sistema de Transporte Urbano. La RAE, también define al servicio como la acción y efecto de servir, que es estar al servicio de alguien; así como, estar sujeto a alguien por cualquier motivo haciendo lo que él quiere o

dispone; esta última acepción se ajusta mejor a nuestra concepción, ya que se trata de que el taxista brinde el servicio de transporte a los pasajeros. Complementando las definiciones, la RAE señala que taxi es un automóvil de alquiler con conductor, provisto de taxímetro.

En cuanto a la definición de Lima Metropolitana, ésta es el área metropolitana conformada por la conurbación integrada por los centros urbanos de las provincias de Lima y Callao; y, es el área metropolitana más extensa y poblada del Perú. De acuerdo a lo señalado por Hernández, J. (2015) el sector transporte está relacionado a la conjunción de los servicios, recursos, instituciones y actores que participan en el traslado de personas o cosas. Con respecto al Servicio de Taxi Metropolitano, la Ordenanza N° 104-MML la definió como el servicio que se realiza en automóviles de alquiler, que a solicitud del usuario efectúan un recorrido entre cualquiera de los puntos de la zona urbana o interurbana (Municipalidad Metropolitana de Lima, 1997). Por su parte, la Ordenanza N° 196-MML definió al Servicio de Taxi como el servicio público de transporte urbano o interurbano de pasajeros que prestan personas naturales o jurídicas, propietarios o no de vehículos de taxi, debidamente autorizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, los cuales a solicitud del interesado, den en alquiler para el transporte urbano e interurbano de uno o más pasajeros (Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998). Con la Ordenanza N° 1684-MML, pasa a definirse como el servicio de transporte público especial de personas de ámbito provincial prestado en vehículos de la categoría vehicular M1, conforme con la clasificación establecida en el RNV, que tiene por objeto la movilización de personas desde un punto de origen a uno de destino señalado por quien lo contrata, de forma individual y por la capacidad total del vehículo. El servicio de taxi se caracteriza por su no sujeción a rutas, itinerarios y horarios. Asimismo, señala que, en el servicio de taxi el recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. Y finaliza diciendo que, de manera general, los vehículos del servicio de taxi se encuentra prohibidos de realizar cualquier servicio de transporte regular de personas (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013). Respecto del término percepción, la RAE, señala que es la sensación interior que resulta de una impresión material hecha de nuestros sentidos. Por su parte, Vargas L. (1994) señala que la percepción tiene un aspecto biológico, el cual se inicia con estímulos físicos que son captados a través de los órganos de los sentidos, como por ejemplo, la visión; y, otro cultural, en el cual la percepción depende de la selección y organización de aquellos estímulos físicos. Las experiencias recibidas a través de los sentidos son interpretadas y se les

otorga un significado en relación a nuestros parámetros culturales e ideológicos, los cuales son asimilados a temprana edad. Asimismo, la citada investigadora señala que la psicología es una disciplina que ha estudiado la percepción a profundidad. Y, grosso modo, le ha dado una definición tradicional de proceso cognitivo a nivel de conciencia, que involucra la identificación de sucesos o estímulos, vertiendo en ellos una dosis de interpretación y significado, a efectos de producir elucubraciones de juicio.

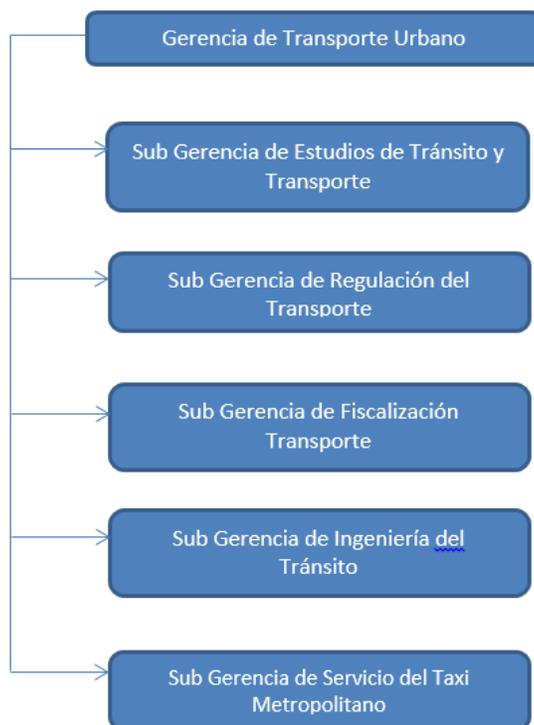
Respecto del marco legal, una de las normas directrices de Lima Metropolitana, la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, en su artículo 161°, numerales 7.1 y 7.7, señala que las competencias y funciones de la MML, en materia de transportes y comunicaciones, son planificar, regular y gestionar el transporte público; así como, regular la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como moto taxis, taxis, triciclos y otros de similar naturaleza. En un primer plano existen normas matrices dadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en un segundo plano, a nivel Lima Metropolitana, tenemos las ordenanzas emitidas por la autoridad correspondiente. Además, complementan la labor de la GTU, en temas de transporte, otras gerencias las cuales han de brindar su conformidad en los aspectos económicos, urbanos, legales del transporte; y, por encima de ello prima la voluntad política. Es así que, dentro del organigrama de Lima metropolitana, tenemos a la Gerencia de Transporte Urbano, sobre cuyos hombros recae la obligación de regular, organizar y fiscalizar el transporte en nuestra ciudad, según la estructura planteada en la siguiente figura:



*Figura 1 Línea Jerárquica desde el Concejo Metropolitano hasta la Gerencia de Transporte Urbano*

Parte pertinente del organigrama de la municipalidad metropolitana de Lima. En esta figura podemos apreciar la línea jerárquica por encima de la gerencia de transporte urbano, ésta comparte nivel jerárquico con otras 19 Gerencias.

La GTU, a su vez, se subdivide en subgerencias, las cuales van variando de funciones, dependiendo de la operatividad, según vemos en la siguiente figura:



*Figura 2 Organigrama de la Gerencia de Transporte Urbano*

En esta figura se aprecia a la GTU con sus cinco Subgerencias, una de las cuales es la Subgerencia del servicio de taxi metropolitano, encargada de la operatividad de los procesos de otorgamiento de autorizaciones de servicio de taxi en Lima.

En términos generales, la Subgerencia de Fiscalización cuenta con inspectores que se encargan de sancionar a los infractores de las normas reguladas por la Municipalidad de Lima; la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte cuenta con ingenieros quienes se encargan de diseñar las rutas de transporte a través de fichas técnicas; la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito cuenta con ingenieros de transporte encargados de direccionar las pistas y autopistas para organizar el tránsito en Lima; la Subgerencia de Regulación del Transporte tiene como función principal la de otorgar las autorizaciones a los servicios de transporte urbano regular,

como lo son los buses, micros y combis, entre otros; y, la Subgerencia del Servicio de Taxi Metropolitano - SSTM, conocida como SUTAXI, pero más recordada como SETAME, la cual fue un área dependiente de la Subgerencia de Regulación del Transporte, cobrando autonomía debido a la gran cantidad de parque automotor y conductores que involucra, por lo que se buscó sincerar las cifras de los taxis activos, mediante la Ordenanza N° 1597, buscando adaptar y mejorar los procesos informáticos de recojo y recopilación de información, capacitando al personal operativo; así como incrementando su número.

En otra línea de ideas, revisando el aspecto cronológico e histórico, según la tesis “La efectividad del control interno en el buen gobierno de las empresas de transporte urbano” de Domingo Hernández Celis, se tiene que, a mediados del siglo XIX, aparecen los primeros coches de alquiler, los antecesores del taxi; Sin embargo, este servicio fracasó por la mala calidad de los animales de tiro, su deficiente alimentación y el mal estado de las vías. En aquel entonces, los coches de alquiler eran casi 100 y los animales utilizados para los distintos tipos de transporte, eran casi 4 mil; para su ordenamiento, en 1874 se promulgó el Reglamento Municipal de Carruajes, que dispuso el pintado en los coches de los dígitos designados por el Municipio; y, los cocheros (conductores), debían exhibir una libreta de registro (brevete); asimismo, los coches debían pasar por una inspección anual (revisiones técnicas). En la primera década del siglo XX, los automóviles ingresaron a la ciudad de Lima. En el año 1921, se implementó el sistema de transporte en ómnibus. El servicio de taxi en automóvil era tarifado por horas, tal como el traslado en coche, este proceso de cobro dio origen al taxímetro. En enero de 1930, el Perú firmó un contrato con la Metropolitan Company, el cual otorgaba en concesión el transporte público a dicha empresa; sin embargo, en 1931, se declaró la falta de validez de dicho contrato, lo que demuestra las idas y venidas en la gestión del transporte público. Ya en la actualidad, según los registros históricos de la Dirección de Circulación y Seguridad vial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el año 1970, constaban empadronados alrededor de cuatro mil taxis. Alrededor de los años ochenta el Perú afrontó grandes márgenes de desempleo, esto aunado a la libre importación de autos usados generó una sobreoferta de taxis. Un importante avance en la regulación del servicio de taxi, fue gestado en el periodo municipal de Alberto Andrade, entre los años 1997 y 1999, cuando el servicio de taxi empezó a regularse. Si bien es cierto, hubieron errores de definición, de condiciones y requisitos, esto no resta el gran paso que dio Lima metropolitana en materia

de transporte, ya que sobre la bases de las ordenanzas N° 104, primero; y, ordenanza N°196, después, se gestaron las ordenanzas regulatorias vigentes. Al respecto, el 28 de enero de 1997, la Municipalidad de Lima aprobó la Ordenanza N° 104 denominada Ordenanza Reglamentaria del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros en Ómnibus y otras modalidades para la Provincia de Lima, la cual señala que el Servicio de Taxi Metropolitano se realiza en automóviles de alquiler, que a solicitud del usuario efectúan un recorrido entre cualquiera de los puntos de la zona urbana o interurbana. También define el Certificado de Operación como el documento que expide la Autoridad y que habilita al vehículo para operar en los servicios de Taxi Metropolitano. Como aciertos de la Ordenanza N° 104 se encuentra la especificación del límite de antigüedad de los vehículos que brinden el servicio de taxi. Como desacierto se identifica el señalamiento de sólo dos modalidades del servicio: taxi-estación y taxi remisse, sin considerar el taxi independiente, ello fue corregido en marzo del mismo año. Posterior a la Ordenanza N° 104, el 11 de enero de 1999, se aprobó el Reglamento del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana en la Ordenanza N° 196, regulando con profundidad y tecnicismo el servicio de transporte. Esta Ordenanza se dividió en 5 Títulos y 61 artículos, dentro del primer Título - Generalidades, se plasman las definiciones de los términos más importantes, además delimita las obligaciones de los involucrados, como lo son el conductor, propietario, usuario y la Municipalidad de Lima; sin embargo, observo que se haya omitido señalar las obligaciones de las empresas de taxi estación o remisse, generándose cierta impunidad con estas, y en consecuencia deviniendo en un negocio rentable en donde no eran sancionadas estas empresas. En el Título II se desarrolla la temática de las Autorizaciones, intentando subsanar el error cometido en la Ordenanza 104, al señalar textualmente que el periodo de vigencia de la autorización podría ser menor de 5 años, de acuerdo al número de años que restan para cumplir con la antigüedad máxima permitida. Un error en esta Ordenanza es que su redacción es muy confusa respecto de los documentos habilitantes, da la impresión que se trataran de tres títulos habilitantes diferentes; la Autorización, que habilita al propietario del vehículo; el Certificado de Operación, que habilita al vehículo; y, la credencial, que habilita al conductor. Sin embargo, sobre los hechos, el SETAME, durante el periodo comprendido desde antes del 2011 hasta mediados del 2014, sólo emitía Certificados de Operación Provisionales; y, durante la Gestión de Andrade sí se llegaron a emitir credenciales de conductor, hecho que se paralizó con las posteriores gestiones. Un aporte de esta

Ordenanza es la creación del Registro del Servicio de Taxi Metropolitano, hecho mencionado en la Ordenanza anterior, pero nunca implementado bajo su vigencia. Este Registro es de suma importancia para poder mapear el número de vehículos que brindan el servicio, el número de choferes, la cantidad de vehículos que brindan servicio en cada una de las modalidades, entre otros datos. Con la Ordenanza N° 196 hubo una larga pausa normativa; y, en el año 2012, se aprobó la Ordenanza N° 1597, la cual buscó sincerar las cifras del servicio, así como permitir la formalización de los taxis informales; sin embargo, esta Ordenanza fue implementada con debilidades que generaron largas colas para el registro de los taxistas, muchos de ellos madrugando para poder actualizar sus datos, en algunos casos, sin ser atendidos en el plazo establecido, debilidades que el presente trabajo de investigación busca evitar en el futuro.

Una vez sinceradas las cifras, en abril del 2013 se aprobó la Ordenanza N° 1684 – Ordenanza que regula la prestación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana. Ya se avizoraba en el Objeto de esta última Ordenanza el dimensionamiento de la cantidad de vehículos que brindaba servicio de taxi; lo que se traduciría en el cierre de los Registros o Padrones de Taxi, prohibiendo el ingreso de más unidades para brindar dicho servicio, para evitar que se generen más cupos de taxi y para evitar que se incremente el exceso de vehículos. En esta Ordenanza se aprecia el impulso a la figura de la Autorización para brindar el servicio de Taxi, entendiéndose a esta, como la habilitación para que una persona, sea natural o jurídica pueda brindar el servicio de taxi; figura distinta a la Tarjeta Única de Circulación, antes Certificado de Operación, mediante la cual se autorizaba al vehículo a brindar servicio de taxi. Los que impulsan el apuntalamiento de la figura de la Autorización señalan que es una herramienta transaccional para la venta de las autorizaciones en beneficio de los autorizados; en ese sentido, un propietario de autorización puede vender su cupo o cupos y mantener consigo su vehículo, ya de manera particular, esto a entender de la gestión del periodo 2011 – 2014, se plasma en la emisión de una Resolución de Subgerencia de Taxi Metropolitano, la cual declaraba autorizada a la persona, sea natural o jurídica, a brindar el servicio de taxi. Muy a pesar de todo lo avanzado normativamente, como podemos testificar en la actualidad, aún siguen existiendo taxis informales. Además podemos apreciar que la modernización y la tecnología están influenciando en el servicio de taxi, ya que las empresas de taxi remisse se están valiendo de aplicativos móviles para estar más al alcance de un público consumidor de estas tecnologías. Hasta antes de la década de los 80's, el servicio de taxi se brindaba de

manera informal, no regulada. Luego de ello, ante el creciente número de oferta y el traspaso de las facultades reguladoras sobre transporte público a los gobiernos locales, se creó la primera Ordenanza que regulaba de manera superficial e incompleta el servicio de taxi metropolitano, se trata de la Ordenanza N° 104 de fecha 28 de enero de 1997, que en realidad le da mayor atención al transporte público regular o urbano y un par de páginas al servicio de taxi. Luego, la Ordenanza N° 196, aprobada el 11 de enero de 1999, la cual fue la primera en regular de manera exclusiva el servicio de taxi metropolitano, en cuyos artículos se regulaba las características de los vehículos que podían acceder a brindar dicho servicio, los requisitos para solicitarlo, entre otros. Las Ordenanzas han evolucionado y en la actualidad, la Ordenanza vigente, estipula un cronograma de salida del mercado de los vehículos de taxi, basado en el año de fabricación, esto debido al excesivo número de unidades de taxi en las calles sin los parámetros técnicos necesarios para transportar con un mínimo de seguridad a los pasajeros. El presente proyecto de Investigación se desarrolla en el marco espacial de Lima Metropolitana. La ciudad de Lima es la capital del Perú. Lima es una ciudad con más de 10 millones de habitantes, distribuidos en 43 distritos distribuidos en una extensión aproximada de 2,664.67 km<sup>2</sup>., haciéndola la ciudad más poblada de todo el país. Para ubicar al limeño promedio relacionado con el tema transporte, se puede señalar que entre muchos de los datos recogidos en el censo del 2013, por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, dentro del gasto promedio mensual por persona en nuevos soles, en el rubro transportes y comunicaciones la muestra Lima Norte, gastó 97 nuevos soles; la muestra Callao, gastó 86 nuevos soles; la muestra Lima Centro gastó 152 nuevos soles; la muestra Lima Sur, gastó 78 nuevos soles; finalmente, la muestra Lima Este gastó 103 nuevos soles mensuales por persona en el rubro transporte y comunicaciones. Asimismo, según fuente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Oficina General de Planificación y Presupuesto, para el año 2012, el parque automotor de la ciudad de Lima y Callao, es de 1'395,576 unidades, correspondiendo algo menos que el 25% de dicha cifra, es decir, alrededor de 25 mil a las unidades que brindan servicio de taxi. El presente proyecto de Investigación estudia la normativa municipal respecto del servicio de taxi metropolitano, el cual se empezó a regular en un cuerpo normativo más orgánico desde el 28 de enero de 1997, con la Ordenanza N° 104 – Reglamento del Servicio Público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en ómnibus y otras modalidades para la provincia de Lima, pasando por la Ordenanza N° 196 –

Reglamento del Servicio de taxi Metropolitano aprobado el 11 de enero de 1999, hasta la vigente Ordenanza N° 1684 – Ordenanza que regula la prestación del servicio de taxi en Lima Metropolitana de fecha 14 de abril de 2013. El presente estudio tiene especial incidencia en la implementación de la ordenanza N° 1597, cuyo proceso se llevó a cabo en el segundo semestre del año 2012, teniendo como resultado un proceso llevado de manera accidentada que ocasionó perjuicio a muchos taxistas, en el sentido de tuvieron que padecer largas colas por largas horas, en algunos casos sin que se brinde la atención concreta a sus requerimientos, generando un costo social, como lo veremos a lo largo del presente estudio. Por otro lado, como parte de la contextualización social, podemos señalar que según una encuesta de El Comercio – Ipsos, publicado en ese diario el 16 de noviembre de 2015, un 46% de encuestados en Lima metropolitana cree que el transporte público ha empeorado ese año. En la otra orilla, un 69% de limeños está conforme con la implementación de la reforma del transporte. Finalmente, podemos señalar que la referida encuesta pone al descubierto una importante cantidad de limeños encuestados quienes demandan la creación de una autoridad única del transporte para Lima y Callao. En ese sentido, para Alfonso Flórez Mazzini, de la Fundación Transitemos, esta reacción se explica ya que los pasajeros de las rutas Lima Callao son los primeros perjudicados por los problemas entre ambas localidades.

El supuesto teórico en esta investigación es que la correcta aplicación de las políticas de modernización del Estado generaría la fluida operatividad del proceso de obtención de autorización para brindar el servicio de taxi. Por ello, todo trámite administrativo se debe de encaminar bajo los parámetros de la simplificación administrativa y modernización del Estado, ya que en muchas ocasiones, las normas regulatorias son excesivas y engorrosas, impidiendo la celeridad en la obtención de las autorizaciones. Para ello, la administración pública, en ese caso, la Subgerencia del Servicio de Taxi Metropolitano, debe valerse de mecanismos tecnológicos de la información, para evitar requerir al usuario taxista requisitos innecesarios; por ejemplo, acceder a la información del Registro Público Vehicular y corroborar la placa, propietario, número de serie, entre otros, datos. Lo mismo, ocurriría si se accediese a la Base de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para constatar la identificación del propietario del vehículo o del chofer u operador, de ser el caso.

De acuerdo a la concepción de la Ordenanza reguladora del Servicio de Taxi, ésta busca controlar, evitar y sancionar el servicio de taxi brindado sin autorización, es decir, los taxis

piratas. Sin embargo, los taxistas entrevistados señalan que el servicio de taxi pirata, es decir, el taxista informal, no viene siendo controlado, los entrevistados, consideran que esto “les malogra la plaza” y no les permite trabajar en condiciones adecuadas, pues mientras ellos están sometidos y obligados a enmarcarse dentro de las Ordenanza que los regula, los informales no lo están, generándose una situación de desventaja para los taxistas formales.

Respecto de la justificación teórica, considero que un fenómeno como el ocurrido en aquel segundo semestre del año 2012, cuando se inició la ejecución de la ordenanza n°1597, debía ser estudiado, más aún si tomamos en cuenta que el número de taxistas tan sólo en Lima y Callao asciende a alrededor de 200 mil taxis, por ello, al encontrarse la autora en una situación privilegiada de ser observadora participante del transcurrir del proceso de la ordenanza en mención es que se tomó la iniciativa de profundizar este estudio. Al respecto, el método fenomenológico fue acogido para estudiar este suceso ya que la fenomenología está dirigida a comprender la realidad subjetiva de los actores sociales, en este caso, los actores sociales son los taxistas; asimismo, comprende los sucesos a partir del sentido que adquieren los hechos desde la perspectiva de los taxistas. Respecto de la justificación metodológica, considero importante aplicar el método cualitativo en casos de relevancia social, puesto que hay aspectos de percepción o satisfacción que no pueden ser atendidos ni entendidos con una encuesta rígida de enfoque cuantitativo. Respecto de la justificación práctica, espero que este trabajo de investigación aporte mayor conocimiento de la visión y percepción del entorno del taxista; es decir, que los profesionales de los diferentes campos que van a trabajar en temas de taxi, de transporte o cualquier otro tema que involucre a la persona humana, entiendan de que aquel que regulan debe ser tratado con respeto, tal cual nos dicta el principio de la administración pública ya que los servidores públicos tenemos como razón de ser el atender, en este caos al taxista; y lo menos que podemos hacer es esperar un feedback, una retroalimentación, escuchar sus apreciaciones respecto de las acciones que tomamos como administración pública. Esta falta de retroalimentación administrativa a la larga genera conflictos sociales, por ello este trabajo reafirma la posición de la autora de darle prioridad al administrado.

Considero que el presente trabajo de investigación tiene relevancia como herramienta de consulta a los profesionales vinculados en temas de transporte, especialmente al tema de taxi, no solo en Lima sino en otras provincias del país. Ya que tomando conocimiento de las experiencias del taxista frente a la aplicación de una ordenanza mal implementada, mal

ejecutada, espero que ponderen mejor los factores que fallaron para no volver a hacer que el taxista atravesase un vía crucis de tal magnitud, como fueron las largas colas interminables en la madrugada, el que se le exijan pagos que no debieron haber hecho, el esperar más de los 30 días que otorga la Ley General del Procedimiento Administrativo para que sea atendida la solicitud de emisión de autorización. Por ello, para evitar que tales errores se vuelvan a cometer es que considero que es relevante el presente trabajo de investigación. Mi contribución es para con la administración pública, pues debemos de aplicar las directivas de modernización del Estado, y demostrar que ciertos procesos pueden tener buena intensidad pero si no se ejecutan de la manera más eficaz o al menos intentando evitar perjuicios, nos alejamos de un Estado eficiente, cuando lo que debemos hacer es encaminarnos a un país más moderno. El Objetivo General del presente trabajo es comprender la experiencia de los taxistas en el proceso de implementación de la Ordenanza N° 1597. Como objetivos específicos propongo identificar las experiencias adversas sufridas por los taxistas en el proceso de la implementación de la Ordenanza N° 1597; Identificar las experiencias positivas acontecidas a los taxistas en el proceso de la implementación de la Ordenanza N° 1597; y, Describir la percepción del taxista en torno a la ordenanza n°1597.

## **II. Método**

El enfoque del presente trabajo de investigación es cualitativo, aplicando el método fenomenológico, utilizando técnicas de recojo de información como las entrevistas no estructuradas y observación directa no estructurada, ya que ha buscado recoger información que refleje la percepción subjetiva de los actores durante el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597, es decir, los taxistas. Entrevistarlos, en trabajo de campo, no los reduce a variables, debido a la interacción natural y no intrusiva, la que permitió absorber, asimilar, aprehender la información recibida. Así, al experimentar la realidad tal como otros la perciben, no se contamina la muestra. Con ello, se logró una experiencia vicaria con las personas estudiadas para poder comprender cómo ven las cosas.

### **2.1 Tipo y diseño de investigación.**

El estudio de investigación realizado está orientado a la comprensión de los fenómenos ocurridos en torno a la implementación de la ordenanza n° 1597, y de las experiencias de los taxistas que participaron en el proceso de aquella norma. El presente estudio es de caso único del tipo observacional, ya que se ha desarrollado observando a los taxistas como sujetos pasivos de la implementación de la ordenanza N° 1597. Complementariamente, considero que presenta un tipo de estudio situacional, y que se ha estudiado los acontecimientos en torno a la implementación de la ordenanza N° 1597, desde la perspectiva de los que han participado en los hechos. Respecto del diseño metodológico, se trata del diseño fenomenológico, el cual se basa en las experiencias de los participantes (taxistas), este proceso se inició desde la publicación de la ordenanza, el 12 de abril de 2012.

### **2.2 Escenario de estudio.**

El espacio geográfico donde se desarrolla este estudio es la ciudad de Lima. Según el INEI, en 2015, la ciudad de Lima tiene una población de 8,9 millones de habitantes, mientras que el conglomerado urbano, que incluye a la Provincia Constitucional del Callao, cuenta con casi 10 millones de habitantes; es decir, el tercio de la población peruana, cifras que la convierten en la ciudad más poblada de nuestro país. Según información encontrada en los periódicos y lo que vemos en las noticias diarias, uno de los grandes problemas actuales de la ciudad de Lima es el relativo al transporte público. Esta situación ha llevado a la construcción, por parte de las autoridades municipales, de viaductos, puentes, intercambios viales, vías expresas y pasos a desnivel como fórmula para solucionar los constantes congestionamientos.

### **2.3 Participantes.**

Desde el análisis de la suscrita, los sujetos bajo análisis son, por un lado, el taxista, sujeto pasivo en quien recae la aplicación de las Ordenanzas sobre el Servicio de Taxi Metropolitano; y la Municipalidad de Lima, manifestada a través de la Gerencia de Transporte Urbano, como sujetos activos de la aplicación de la normativa local regulatoria del referido servicio.

Respecto de los taxistas, podemos señalar que su número se incrementó, aproximadamente, a partir del año 1980, esto debido a la alta tasa de desempleo que atravesó el país, aunando a ese factor el hecho que el gobierno de Alberto Fujimori facilitó la importación de vehículos usados, permitiendo el inicio del hacinamiento vehicular en la ciudad de Lima, y así de la sobreoferta en el servicio del transporte. El perfil del taxista también indica que es una persona que no desarrolla un trabajo constante. No trabajan todos los días de manera regular, ni cuenta con un horario pre establecido. En muchas ocasiones, sólo trabajan tres o cuatro días a la semana, y les puede rendir lo recolectado para sustentarse los otros días de la semana.

Durante el desarrollo del proceso de la ordenanza n° 1597, el taxista se comportó como una persona desinformada, no buscaba información con los orientadores de la Gerencia de Transporte Urbano, sino con los jaladores de las empresas de taxi que merodeaban las instalaciones del servicio de taxi metropolitano, las cuales pudieron generar muchos ingresos a consecuencia de la ejecución de la ordenanza en mención. Durante la ejecución de la ordenanza en mención, el taxista se mostró como una persona que esperó hasta el último momento para realizar los trámites administrativos. También se pudo ver que la mayoría de los taxistas tenían perfil de personas pacientes, puesto que esperaron más allá del plazo legal para que se atiendan sus solicitudes de autorización.

La Ordenanza que regula el servicio de taxi en Lima Metropolitana – Ordenanza N° 1684-MML define al taxista como la persona autorizada para prestar el servicio de taxi o transportista y sobre ellos señala que es la persona natural o jurídica autorizada por la Municipalidad Metropolitana de Lima para brindar el servicio de taxi con uno o más vehículos habilitados, según las modalidades reguladas en la referida Ordenanza.

### **2.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.**

Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron tres: la observación participativa, la entrevista directa no estructurada y la indagación histórico documental. Respecto de la entrevista cualitativa no estructurada, estas fueron realizadas entre los meses de noviembre de

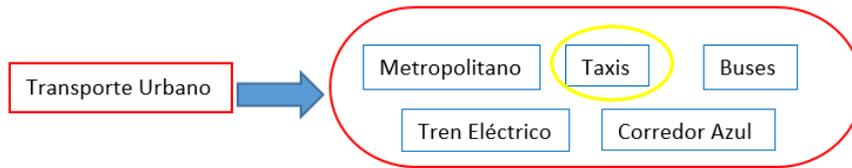
2015 y abril de 2016 a 29 taxistas respecto de su experiencia sobre la implementación de la ordenanza n°1597, se realizaba cada ocasión en que debía tomar un taxi, la mayoría en la ruta era dentro de Lima Centro, los distritos de Cercado, Breña, Jesús María, Pueblo Libre, Lince, Miraflores. Antes del inicio de la entrevista, les solicitaba permiso para hacerles preguntas sobre la ordenanza que generó el proceso de empadronamiento (actualización de datos y formalización vehicular). También se entrevistó a Juana Ochoa, miembro directiva de la Asociación de Empresas de Taxi del Perú – ASETAXPERU, las cuales han sido transcritas y constan como anexos en la parte final del presente estudio de investigación. En lo que todos coincidían es que se necesita crear una entidad autónoma que regule el transporte. Asimismo, se entrevistó al experto en temas de transporte, Lino de la Barrera, quien autorizó el registro grabado de su entrevista.

En cuanto a la Observación directa a los taxistas durante la implementación del proceso, siempre con cuaderno de apuntes, se tomó notas de los sucesos más trascendentales. En las anotaciones se observa largas colas, que iniciaban antes del horario de atención, incluso en los últimos días se tuvo que atender hasta la medianoche. También se tomó nota de las quejas de los taxistas para con los orientadores apostados en los exteriores del SETAME, debido a que les brindaban información distinta a la que se ofrecía en ventanilla de atención. Todo ello, era aprovechado por los tramitadores, quienes gestionaban la recepción del expediente, incluso valiéndose de documentos falsos.

Con respecto a la fuente histórico documental, esta se basa en los reportajes periodísticos de la fecha, los cuales fueron transmisiones en vivo muchas veces para poder apreciar las larguísimas colas que se habían formados, especialmente en los últimos días del empadronamiento.

## **2.5 Procedimiento.**

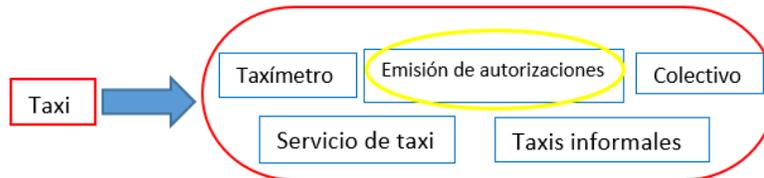
Durante la búsqueda del tema de investigación, se optó por estudiar el tema de transporte urbano. En ese campo, se discriminó el tema de los buses, del tren eléctrico, del Metropolitano, del Corredor integrado de alta segregación, más conocido como corredor azul, determinando dirigir la investigación por los taxis, como se aprecia en la siguiente figura:



*Figura 3 Temática dentro del Transporte Urbano*

Figura que plasma las diversas posibles temáticas en relación al transporte urbano.

Dentro de las posibilidades de estudio dentro de la temática del taxi, encontramos el tema de los taxis informales, la colocación de los taxímetros, el servicio de taxi colectivo, el servicio de taxi, la calidad del servicio de taxi, los trámites administrativos en torno al taxi, las autorizaciones de servicio, el proceso de emisión de las autorizaciones de servicio, tal como podemos apreciar en la siguiente figura:



*Figura 4 Temática en torno al taxi*

Figura que plasma las diversas posibles temáticas en relación al tema de taxi.

En cuanto a la emisión de autorizaciones del servicio de taxi, estas pueden estar dirigidas a las empresas de taxi estación o de taxi remisero, o de taxi independiente. Podría investigarse el nivel de satisfacción del taxista respecto del servicio que le brinda la GTU. También del usuario respecto del servicio que le brindan los taxistas, en atención a sus vehículos o su trato. Finalmente, se optó por la investigación de la experiencia de los taxistas en los procesos administrativos para obtener sus autorizaciones, en aplicación de la ordenanza N° 1597.



*Figura 5 Temática en torno a las autorizaciones del servicio de taxi*

Figura que plasma las diversas posibles temáticas en relación al tema de la emisión de

autorizaciones de taxi.

La información utilizada para el presente trabajo de investigación fue recopilada por 4 años. En un contexto, en que los taxistas lidiaban con las dificultades de cumplir con los requisitos del Texto Único de Procedimientos Administrativos al realizar sus trámites de otorgamiento o renovación de autorización. Es así que, se tomó conocimiento que la GTU estaba en proceso de elaboración de una nueva normativa que regulara el servicio de taxi y se participó con el trato directo a los taxistas, debido a la importancia de conocer la apreciación y percepción del taxista respecto de esta reforma. Estos datos son fácilmente ubicables en los reportes periodísticos de la fecha, segundo semestre del 2012, especialmente el mes de noviembre.

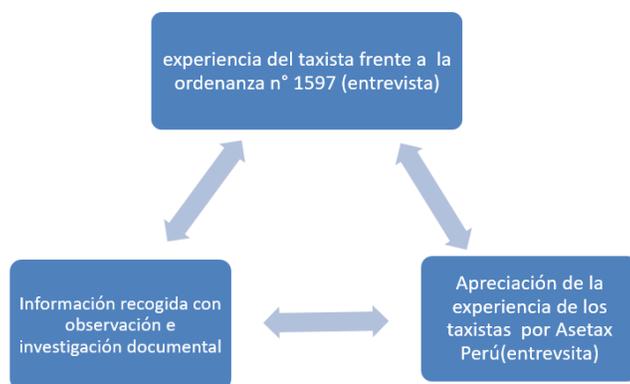
Con el inicio del proceso de ejecución de la ordenanza n° 1597, se tomó nota de los sucesos evidentes: colas largas y falta de orientación, las notas periodísticas dan cuenta de ello, incluso de manifestaciones de violencia. La observación directa también permitió identificar el negocio de la falsificación de documentos, que con sellos notariales falsos eran ofrecidos en los alrededores del SETAME, esto fue denunciado ante los medios el año 2014, se logró cerrar un local pero, en breve fue puesto nuevamente en funcionamiento. Otra nota de campo respecto de la infraestructura del SETAME, es que se trata de un amplio espacio con mala distribución de uso y no se respetaba el aforo máximo de personas; además, las ventanillas de atención tenían adheridas cartillas informativas pero estas no contenían información actualizada, y llevaba años adheridos al mismo lugar. Estas debilidades con el paso del tiempo fueron superadas.

En cuanto a la atención deficiente la información recogida de los taxista entrevistados, fue triangulada con la información señalada por la representante de la Asociación de taxistas - ASETAXPERU, Juana Ochoa, quien en entrevista ofrecida a la autora señaló que efectivamente, a sus oficinas se acercaban muchos taxistas desconcertados e insatisfechos, quienes pagaban lo que la empresa les solicitaba con tal de no perder el cupo de taxi. Asimismo, triangulando la información recogida por las entrevista a los taxistas con la información documental recogida en medios escritos y reportajes de aquellas épocas, se puede corroborar que las colas eran extensas y no hubo respeto de los plazos al llevar a cabo la implementación de la ordenanza n° 1597.

Con la metodología utilizada, las entrevistas, la observación, la investigación documental, se

ha podido realizar dos triangulaciones, la primera, una triangulación de información, la información recogida de los taxistas, la información recogida de la representante de la Asociación de empresas de taxis Perú, la señora Ochoa, la información recogida por la autora con la observación participativa.

Y, por otro lado, se realizó una triangulación metodológica, a mi parecer, el fenomenológico por un lado, y el documental histórico por el otro. El fenomenológico, a través de la apreciación de los sucesos, del fenómeno acontecido a los taxistas y el documental histórico a través de la indagación de los sucesos, pero esta vez ya no de manera directa con los actores, sino a través de los reportajes periodísticos por los medios escritos de aquella época.



*Figura 6 Triangulación metodológica*

La presente figura busca plasmar la fuente de la trayectoria metodológica, y la triangulación de información, así como la triangulación metodológica.

El recojo de información no fue difícil, pero si generó gastos, ya que las entrevistas fueron realizadas mientras brindaban el servicio de taxi. Para poder entrevistarme con los empresarios de las asociaciones o empresas de taxi, debía buscar un horario, mayormente en la tarde, que facilite la conversación puesto que durante el día se encontraban atendiendo a los taxistas que quisieran realizar algún tipo de trámite en la Subgerencia de taxi metropolitano.

## **2.6 Método de análisis de la información.**

Tomando en cuenta que estos taxista entrevistados en la actualidad no muestran señas de disconformidad respecto de las nuevas normas que regulan su servicio, y contrastando con la información recogida en el año 2012, bajo cuya observación se percibía claramente la disconformidad por parte de los taxistas respecto de las medidas tomadas para la formalización y actualización de datos, es que considero que el taxista tiene una memoria a

corto plazo como en el común de los peruanos. Si bien es cierto, el mercado no les es favorable, como lo fue hace treinta o cuarenta años, ellos no han analizado que podrían estar mejor si las autoridades responsables de fiscalizar el transporte fueran más drásticas en sancionar a los taxis informales. Por ello, al preguntarles directamente si le afecta la existencia y circulación de los taxis piratas o informales, ellos al principio de la entrevista contestan que no están en desacuerdo, pero cuando les recuerdo que son estos los que les quitan los pasajeros y hacen competencia desleal con ellos, recién afloran su disconformidad con los taxistas informales.

Es más recién después de evidenciarles la mala competencia que brindan los taxis piratas, los taxista entrevistados empiezan a culpar y responsabilidad a la administración pública por no manejar de manera óptima dicha situación. Asimismo, refieren que el problema de la congestión y la falta de tránsito fluido en las calles de Lima, se debe a que la Municipalidad de Lima no hace nada por retirar a los taxis piratas ni a los colectiveros quienes causan caos en nuestras calles. La información fue revisada y triangulada. Los aspectos negativos más recurrentes fueron pérdida de dinero y pérdida de tiempo. En lo positivo, los taxistas que sostenían que antes de dicha ordenanza eran piratas y con ella pudieron formalizarse. Y claro el aspecto positivo de las empresas de taxi es que incrementaron sus ganancias, como reza el dicho a río revuelto ganancia de pescadores.

## **2.7 Aspectos éticos.**

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, se ha procurado actuar dentro de los más altos parámetros éticos posibles, para ello se ha tenido en cuenta el valor de la investigación, debido a que el presente trabajo cuenta con relevancia social, y ha tenido como propósito mejorar la gestión y simplificación administrativa de los trámites documentarios con vehículos de taxi y taxistas, ya que busca minimizar el impacto de estos procedimientos en la población de taxistas. Asimismo, como otro aspecto ético, se ha realizado elección de participantes con total imparcialidad y sin intenciones de direccionar sus opiniones, remitiéndonos al Principio de la elección equitativa de los sujetos. Además, se ha procurado una evaluación independiente de la información generada, sin caer en subjetividades que pudieran perjudicar la información recabada.

### **III. Resultados**

Para describir los resultados debemos recordar como referente que los objetivos de la presente investigación son: conocer la experiencia de los taxistas en el proceso de implementación de la Ordenanza N° 1597, identificar las malas experiencias sufridas por los taxistas en el proceso de la implementación de la Ordenanza N° 1597, identificar las buenas experiencias acontecidas a los taxistas en el proceso de la implementación de la Ordenanza N° 1597, describir la percepción del taxista en torno a la ordenanza N°1597.

Respecto de los resultados de la presente investigación, las entrevistas realizadas a los taxistas, frente a la consulta de cuál fue su experiencia respecto de la ordenanza 1597, señalan en su mayoría que fue adverso, la mayoría coincide en que afrontaron una pérdida de tiempo y de dinero.

Luego, tenemos matices de información complementaria en el aspecto adverso, como que los orientadores no les brindaban la información adecuada, que los “mandaban al desvío”, en palabras de los taxistas.

Asimismo, se han observado respuestas más adversas como que no había razón de ser de la ordenanza o que esta no tenía sustento, opiniones cercanas a las vertidas por el especialista en temas de transportes, Sr. Lino de la Barrera, quien sostuvo con argumentos técnicos que no hubo necesidad de tal ordenanza, pues, a su criterio, se pudo haber llevado a cabo la actualización de datos paulatinamente con una adecuación del texto único de procedimientos administrativos.

En otra línea de la investigación, la búsqueda documental histórica va por la misma ruta que los otros resultados, pues las notas periodísticas muestran las largas colas que habían tenido que hacer los taxistas, especialmente en los últimos días de la implementación de la ordenanza señalada, esa información es complementada con la de los reportajes periodísticos que reportaban en vivo la situación en las afueras de las instalaciones del servicio de taxi metropolitano, recogiendo las apreciaciones de los taxistas respecto de su experiencia durante tal empadronamiento.

Incluso en uno de los reportajes se puede apreciar como un taxista fue estafado con 50 soles para desafiliarse de su anterior empresa de taxis pues quería cambiar la modalidad y convertirse en taxista independiente.

Evidentemente toda esta información recogida demuestra insatisfacción por parte del taxista,

esta insatisfacción si bien es cierto parte del aspecto personal, como experiencia personal, también puede y debe ser relacionada como insatisfacción para con la administración pública, la cual no se limita solo a la gerencia de transporte urbano, sino genera insatisfacción respecto de la administración pública en general. Y esa pérdida de confianza a nuestro aparato administrativo, debilita al Estado en general, de cara a los administrados y a la sociedad en su conjunto.

La autora considera como propuesta el realizar mesas de trabajo conjuntas previas a la emisión de una norma, como las ordenanzas, que tiene repercusión directa en una gran cantidad de administrados, entre los representantes de los administrados y el equipo técnico de las instituciones.

De tal modo, las normas se discuten previamente, antes de diseñarse el proyecto de ordenanza. Adicional a ello, propongo que los proyectos de ordenanzas sean revisados por algunos actores claves de la contraparte a la administración pública.

De esta manera, se genera una retroalimentación, la cual nos advierte de los posibles errores antes de la publicación de una norma, especialmente una de efectos directos y de manejo de procesos como lo fue la ordenanza objeto del presente trabajo.

De ser posible, las autoridades deben evitar modificar los marcos normativos sólo por el hecho de hacer demostración pública de iniciativa de gestión en un tema determinado, la demostración de trabajo se podría hacer con una simple adecuación de normas de menor jerarquía, como lo fue el texto único de procedimiento administrativo, en el caso concreto de la ordenanza 1597, cuyos efectos pudieron bien conseguirse con una correcta adecuación de los procesos del texto único del procedimiento administrativo.

Se pudo haber menguado los efectos de la nueva ordenanza si se hubiera dispuesto más orientadores en los alrededores de las instalaciones del servicio de taxi metropolitano.

Algo que desconocen muchos funcionarios públicos es que el administrado tiene derecho a ser bien informado, para ello, no se necesita que el administrado, el taxista, se dirija a las oficinas administrativas a solicitar la información, sino por el contrario ofrecérsela, un administrado bien informado es un problema menos para la administración pública, es un taxista mejor preparado contra las estafas de los tramitadores y las empresas de transporte cascarón.

Con la modernización del Estado, se debe apelar a la tecnología, pues muchos de los procesos se pueden reducir en tiempos y costos para los taxistas si se interconectaran las bases de datos

del registro nacional de identidad y estado civil, conjuntamente con la base de datos de los registros publico vehiculares, y todo ello en línea con la base de datos vehicular de la subgerencia del servicio de taxi metropolitano.

De la muestra de 29 taxistas entrevistados, cuatro de ellos no habían participado en el proceso de empadronamiento iniciado con la Ordenanza N° 1597; sin embargo, tres de estos cuatro taxistas, sí tuvieron conocimiento de los detalles y el desenvolvimiento del proceso de empadronamiento, puesto que fueron informados por amigos, familiares o socios taxistas. El resto, es decir, 25 taxistas, sí participaron directamente en el proceso de empadronamiento.

De estos 25 taxistas, sólo uno vio un aspecto favorable en la implementación de la Ordenanza N° 1597, y esto fue debido a que se le permitió formalizar su vehículo con el cual brindaba servicio de taxi informal o pirata.

Señala este taxista que antes de formalizarse, conducía con mucho temor de los operativos, ya que debía pagar coimas muy altas y hasta internaban su vehículo.

Por otro lado, de los 24 taxistas restantes que no habían encontrado ningún aspecto favorable en la implementación de la Ordenanza N° 1597, y que sí habían participado directamente de la referida Ordenanza, los aspectos adversos, resaltantes para ellos son básicamente tres, el primero de ellos, la falta de información; el segundo de ellos, los cobros innecesarios y gastos excesivos; y, el tercero de ellos, la pérdida de tiempo.

Aparece, además, un cuarto aspecto adverso, pero en menor escala, se trata de los problemas en la Web, pues el aplicativo que se utilizaba en la página web de la Gerencia de Transporte Urbano para registrar los datos de los taxistas se colgó, es decir, dejó de operar en múltiples oportunidades, no permitiendo que los taxistas terminen de registrar sus datos en la Web de la Gerencia de Transporte Urbano, el cual era considerado un requisito previo a la inscripción directa en la sede de la Subgerencia de Regulación de Transporte.

Retomando los aspectos negativos más resaltantes, respecto de la falta de información, este fue el error de entrada en la implementación de la Ordenanza N° 1597, puesto que lo primero que necesitaban los taxistas para conocer los pasos a seguir de la referida ordenanza, se necesitaba personal de orientación que los pudiera enrumbar en el proceso de empadronamiento.

Como consecuencia de la falta de información se dieron más aspectos adversos, como el hecho de que eran los tramitadores quienes brindaban información a los taxistas y muchas

veces era información falsa o errada y para colmo los taxistas debían pagar por esta información mal dada.

Es más, narra un taxista un caso de otro taxista que fue a realizar su trámite, llenó el formulario brindado por el funcionario de atención al público de la Subgerencia de Regulación de Transporte, y resultó ser que dicho formulario no era el que debió llenarse, por lo que el personal de evaluación de los expedientes, en la siguiente etapa, declaró improcedente el pedido de este taxista.

En esta experiencia se puede ver que incluso el personal de atención al usuario no tenía capacitación ni información suficiente, tal fue el caso, que indujeron al error a aquel taxista que perdió su cupo en el Registro del Servicio de Taxi Metropolitano.

Respecto de los cobros innecesarios y gastos excesivos, estos fueron consecuencia del factor señalado en el párrafo precedente, debido a que esta falta de información conllevó a recurrir a los tramitadores, quienes realizaban cobros por la información que debía ser brindada por los orientadores de la Gerencia de Transporte Urbano.

Además, como los taxistas no tenían claridad en los pagos que se debían realizar, en ocasiones pagaban por trámites que no correspondían, y como consecuencia realizaban pagos indebidos, los cuales en muchas ocasiones nunca solicitaban la devolución.

Lo que resultó ser peor como consecuencia de la implementación de la Ordenanza N° 1597 es que los taxistas sucumbieron a los cobros excesivos de las empresas de taxi estación, las cuales pasaron de cobrar montos eventuales de 20 soles para la renovación de autorización en un periodo de cinco o cuatro años, a pagar montos mayores a los 100 soles por el documento de afiliación.

El incremento tan notorio por el derecho de cupo en una empresa de taxis estación se dio porque con la nueva ordenanza, las empresas se hacían responsables de registrar a las unidades vehiculares pertenecientes su padrón. Al tener mayor responsabilidad frente a la Gerencia de Transporte Urbano, también crearon su contraprestación y por ello incrementaron el costo de sus cupos.

A estos cobros excesivos o indebidos descritos, habría que aumentar el gasto en cocheras, pues evidentemente los taxistas se movilizan en sus coches en la mayoría de los casos y debían estacionarlos en las inmediaciones de las instalaciones de la Subgerencia de Servicio de Taxi, esto irrogaba mayores gastos si se considera que no era una única visita sino que tenían que

regresar una y otra vez para conocer el resultado de sus tramitaciones.

Finalmente, el tercero de los factores negativos percibidos por los taxistas en el proceso de desarrollo de la Ordenanza N° 1597, es la pérdida de tiempo.

Esta pérdida de tiempo se ve reflejada en las largas horas de espera por las larguísimas colas de atención, en ocasiones se ha visto gente pernoctando desde la noche anterior para poder ser atendidos entre los primeros, muchas veces sin las facilidades adecuadas, como son los servicios higiénicos, o acceso lugares donde expendan los alimentos para poder pasar la noche de espera.

Es más los tramitadores conocedores de su entorno, muchas veces conseguían lugar en la cola de espera y posteriormente vendían su cupo en la cola, generando desazón entre los verdaderos taxista que sufrían en la espera.

Asimismo, se generaba una sensación de pérdida de tiempo cuando la Gerencia de Transporte Urbano no cumplía con los plazos de los trámites administrativos.

Acá se infringió el cumplimiento de los plazos legales, los cuales por la Ley General del Procedimiento Administrativo, se extienden a un mes para la atención de solicitudes y otorgamiento de autorizaciones; sin embargo, se dieron casos en que se les hacían regresar a los taxistas, mes tras mes, resellándoles el cargo de atención, sin que efectivamente se les entregaran las autorizaciones solicitadas

Con respecto a los reportajes bajo análisis son más que nada informativos y no de opinión, puesto a que el reportero no emite opinión, y tampoco se recogen las manifestaciones de los taxistas.

Sin embargo, leyendo entre líneas, se puede encontrar información importante como que sí hubo gran afluencia de público en los inicios de la implementación de la ordenanza n° 1597, la que llamaron plan piloto, en ese momento se llegó a contabilizar 3 mil taxistas atendidos, si proyectamos aquella cifra, la razón sería a 90 mil taxistas por mes, y al final de los tres meses, si todo hubiera seguido a ese ritmo, se hubieran atendido a 180 mil taxistas durante todo el proceso de implementación de la referida ordenanza.

Pero los hechos refutaron las proyecciones matemáticas, y en los resultados no se llegó a cubrir el número de taxistas esperado.

A consecuencia de ello, originalmente se había decidido dar de baja a los no empadronador, pero después la Gerencia de transporte urbano rectificó su decisión y, posteriormente,

consideró a los vehículos de taxi con autorización vigente, como empadronados para los efectos de la ordenanza n° 1597.

Además, otro factor como el descentralizar el procedimiento a los parques zonales de Lima creó un forado en el aspecto de legitimidad de los documentos emitidos, dichas autorizaciones o certificados de operación, sólo eran firmados por un funcionario, en todo Lima metropolitana, y esto para evitar el fraude, al abril la extensión de esta manera, se tuvo que tener mucho cuidado con designar un funcionario de confianza que pudiera suscribir los certificados emitidos en los parques zonales, por supuesto, las consecuencias de falsificación se verán con posterioridad a la ordenanza.

Por otro lado, esos parque zonales deberían tener personal brindando información, y acudiendo a los taxistas que se acercasen a realizar sus trámites; pues ese personal debía tener algún tipo de capacitación con la información a brindar al taxista, lamentablemente, por la opinión de los taxistas, esta información fue deficiente.

En los reportajes se hace referencia de un local en San Miguel, pues este local no estuvo operando a lo largo de los 120 días que duró la implementación de la ordenanza sino que tuvo problemas debido a las largas colas de taxistas que querían ser atendidos, tan es así que orinaban en las calles de los alrededores, además la infraestructura de aquel local no era la adecuada para albergar a tantos taxistas, por lo que el alcalde de San Miguel, ante las denuncias reiteradas de los vecinos de dicho distrito, clausuró el local por temas de defensa civil y aforo de público.

Finalmente, los reportajes señalaron que las 3 últimas semanas fueron programadas para atender a los rezagados, lamentablemente, la Gerencia de transporte urbano no proyectó que los rezagados fueran tantos que colapsaron las instalaciones de la Subgerencia de regulación de transporte y tuvieron que hacerse horas extras para atender a tantos cientos de taxistas rezagados.

#### **IV. Discusión**

Los resultados de la investigación arrojan que, 24 de 29 taxistas, es decir, casi el 83% de los taxistas a los que se les aplicó la entrevista directa no estructurada, consideran que una de las debilidades en el proceso de implementación de la Ordenanza N° 1597-MML fue la falta de información o el déficit en su entrega.

Este aspecto se puede entender puesto que se puede apreciar que, al inicio de la implementación de la norma en mención, el número de orientadores no era el suficiente para la cantidad de taxistas que acudieron al empadronamiento. Los que alguna vez hemos necesitado de la asistencia de orientadores en las entidades públicas, sabemos que no se limita a un lapso breve de tiempo, puesto que, en la mayoría de ocasiones, una duda llama a la otra; por tanto eso involucra el factor tiempo.

En una rápida operación mental, si tomamos como referencia que aproximadamente 25 mil taxistas participaron de la implementación de la referida ordenanza; y, considerando que, cada uno de estos taxistas haya demandado un mínimo de 5 minutos para absolver sus inquietudes o dudas, eso hubiera equivalido a 125 mil minutos de orientación, es decir, poco más de 2,000 horas de información constante e ininterrumpida respecto de cómo llenar los formularios, qué procedimiento solicitar de acuerdo al TUPA vigente, cuáles serían los pagos correspondientes, entre otra información.

De ello, tomando en consideración que la jornada laboral es de 8 horas diarias, hubiera significado 260 días de trabajo. Ante esta posibilidad, correspondió a la gestión de turno el ponderar el número de orientadores que ameritaría contratar para cubrir tan demanda de información.

Por otro lado, el 83% de taxistas entrevistados también consideró que el participar de la implementación de la Ordenanza N° 1597-MML le generaron costos excesivos e innecesarios. Ello, debido a que la actualización de datos debía venir acompañada de la emisión del Certificado de Autorización para operar como taxi, actualizado.

Sin embargo, los casos más graves de gastos innecesarios se vio reflejada al momento de recabar los requisitos al actualizar datos siendo taxi estación, puesto que debían presentar el documento de afiliación a la empresa de taxi estación; y, como se explicó líneas arriba, estas serían empresas cascarón o de fachada, las cuales vendían dicha Carta de Afiliación.

Durante el proceso de observación directa, se pudo apreciar que antes del 13 de agosto del

2012, fecha de inicio de la implementación de la referida ordenanza, las empresas de taxi estación cobraban menos de 20 soles por la venta de cada Carta de Afiliación, incluso hasta 10 soles; sin embargo, luego del inicio del empadronamiento, este requisito llego a sobrepasar los 100 soles; incluso llegaron a cobrar 200 soles, lo cual no sólo incluía la Carta de Afiliación sino también la realización del trámite en el SETAME, lo cual implica una especie de servicio completo.

Pero porqué estos taxistas llegaban a aceptar tal cobro, pues como se ha señalado, los taxis independientes se diferenciaban del resto de taxis por el color amarillo de su carrocería; sin embargo, muchos de estos taxistas, a pesar de ser independientes, no deseaban cambiar el color de sus vehículos, ya sea por el costo del servicio de pintado o simplemente por un tema de gusto, estatus o apariencia, ya que sacando el casquete de taxi, el vehículo retomaría su aspecto de normalidad, mientras que un vehículo amarillo siempre sería un taxi.

Respecto de ello, la autora considera que se debe de seguir impulsando el proyecto que planteaba el ingreso al centro histórico de Lima, únicamente de taxis independiente, es decir, aquellos de amarillo taxi, esperemos que se den las condiciones para que se viabilice tal proyecto, ya que ayudaría a evitar la congestión y desorden en el damero de Pizarro.

Ahora, respecto del factor tiempo, que forma parte de las debilidades mencionadas por el 83% de taxistas entrevistados, considero que se encuentra relacionado con el déficit de información idónea señalado al inicio de este acápite, y ese es el punto de partida de muchos inconvenientes, quizás las administraciones de turno deberían entender el valor de los funcionarios, servidores y/o trabajadores que son el primer punto de contacto con el administrado, son la carta de presentación del Estado peruano a la ciudadanía; por tanto, se debería de considerar el potencializar sus habilidades, capacitándolos de manera eficaz a fin que puedan replicar con el menor ruido o deficiencia a los administrados, cuya óptima atención de necesidades debería ser la misión de toda entidad pública.

Debido a la duda de los taxistas respecto de la aplicabilidad y los alcances de la ordenanza en mención, la Gerencia de Transporte Urbano decidió colocar orientadores en los exteriores del SETAME para brindar información, aunque a percepción de los administrados fueron insuficientes.

Estos, no informaban de manera satisfactoria al parecer de los taxistas, y sólo les quedaba acudir a las empresas cascaron o de fachada que colindaban las oficinas del SETAME, en

estas se les cobraba a los taxistas para brindarles información, eso fue lo señalado por muchos taxistas durante las entrevistas.

Entonces, hasta este punto vamos teniendo dos experiencias adversas en el taxista, la mala información y el gasto innecesario de dinero.

Posteriormente, cuando creían contar con toda la información y todos los documentos, tocaba hacer la cola de atención, estamos hablando de colas largas que a veces duraban horas; y, en el peor de los casos, cuando el plazo de ejecución de la ordenanza se vencía, duraba de un día para otro, tenías que amanecerte en la cola, esta información, no sólo fue corroborado a través de la observación directa, sino también a través de los diversos reportajes periodísticos, en prensa televisiva y escrita.

A la mala información y los gastos innecesarios sumémosle la pérdida de tiempo. Dicha pérdida podría estar unida a pérdida de dinero puesto que el tiempo que el taxista estaba en cola, era tiempo que se dejaba de trabajar, que dejaba de producir en su autito.

Por ello, la ordenanza n°1684, en su décimo primera disposición complementaria final, precisa que los coches de taxi, que fueron formales, que hayan tenido un certificado de operación habilitado y vigente durante el lapso de tiempo comprendido entre el 5 de abril de 2012 y el 10 de noviembre de 2012, serán considerados como si hubiesen participado del proceso de actualización de datos, implementado por la ordenanza n° 1597.

En otra línea de ideas, es relevante señalar que, durante el proceso de búsqueda de antecedentes, no se pudo ubicar trabajos de investigación respecto del servicio de taxi que tuviesen como objeto de estudio la percepción del taxista sobre una norma o ley. La mayoría de ellos estaban avocados a aspectos cuantitativos como nivel de satisfacción o mejoras en los procesos internos de las empresas de taxi.

Este aspecto, refleja, al entender de la autora, que las investigaciones se dirigen a temas más medibles o relacionados a optimización de procesos; sin embargo, para la autora, el factor humano y la atención de las necesidades de los administrados debería ser el objetivo de las gestiones públicas eficientes.

En otros aspectos, si es que hay que asumir alguna discusión, esta sería con respecto a la posición esgrimida por el especialista en temas de transporte, Dr. Lino de la Barrera, quien sostuvo en la entrevista que le realizase, que el problema del transporte entre la provincia de Lima y la del Callao, no recaería en una autoridad independiente, sino por el contrario

trasladaría tal función al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Al respecto, no comparto tal parecer, valga precisar que tales declaraciones fueron brindadas en el año 2016, cuando aún no se había concretizado nada acerca de la Autoridad del Transporte Urbano.

Al momento de finalizar la adecuación de la presente tesis, ya contábamos con una Autoridad y considero que cumplirá un desempeño preponderante en la organización del transporte urbano en Lima y Callao.

Asimismo, considero que el Ministerio tiene funciones particulares respecto del transporte interprovincial de pasajeros que avocar esfuerzos en los miles de taxistas sería muy complejo para el ministerio y aletargaría sus funciones.

Con respecto a la estructuración del trabajo de campo, el contenido y elaboración de las entrevistas, básicamente parten de la interrogante dirigida a los taxistas de si están de acuerdo o conforme con las normas que emite la Municipalidad de Lima para regular el servicio de taxi, y se prosigue consultándoles sobre si estuvieron de acuerdo con la implementación, ejecución, aprobación de la Ordenanza N° 1597 la cual formalizó los taxis informales y sinceró datos de los taxistas, mejor dicho de los vehículos que brindan dicho servicio para actualizar la base de datos que maneja el sistema integrado de servicio de taxi.

Las entrevistas no estructuradas se desarrollaban en el transcurso de un servicio de taxi, en los distritos de Cercado de Lima, Breña, Jesús María, Pueblo Libre, Miraflores, Los Olivos, desde el mes de octubre del año 2015 hasta el primer trimestre del año 2016. Sólo dos se quejaron del sistema.

La investigadora realizó entrevistas abiertas a los choferes de taxi que la trasladaban a los diferentes destinos de Lima, el común de los taxistas entrevistados es que todos eran taxistas formales, algunos de ellos con Servicio de Taxi metropolitano otros con el Servicio de taxi del Callao.

Asimismo, se tuvo la oportunidad de entrevistar a, quien en su percepción como representante de muchos taxistas y concedora del negocio del taxi, señala que la reforma de servicio de taxi no fue llevada a cabo de la manera que ellos esperaban, a pesar que se tuvieron reuniones entre los más importantes representantes de las diversas asociaciones que brindan servicio de taxi. No basto el cruce de ideas entre estos con la Gerencia de Transporte Urbano para que se plasme sobre los hechos un escenario más beneficioso para ellos.

En todos los casos los taxistas estaban interesados en emitir opinión. Muchos de los datos recogidos en el proceso de las entrevistas reafirmaron la información que tenía la autora respecto de la percepción de los taxistas del proceso de actualización de datos allá por el año 2012: tiempo y dinero perdido, mala o deficiente información, entre las respuestas más comunes.

En las entrevistas, los taxistas denunciaban que no les habían atendido y por ello se habían tenido que ir al Callao. En ese contexto, el Callao llegó a emitir aproximadamente 50 mil autorizaciones para circular como taxis, de los cuales la mayoría brinda servicios dentro de la Jurisdicción de Lima.

Además de los inconvenientes de tiempo y dinero, alguno de los taxistas entrevistados añadió otra denuncia: algunos de los vehículos que habían iniciado su proceso de actualización de datos, contaban con 14 años de antigüedad, en el proceso de obtener sus autorizaciones, cumplieron 15 años de antigüedad y por norma del MTC, los vehículos con más de 15 años de antigüedad deben ser retirados de los padrones del SETAME.

El cronograma anual de retiro progresivo aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones les permitía acogerse a un cronograma de retiro gradual, extendiendo su permanencia; sin embargo al no haber conseguido sus autorizaciones dentro del plazo adecuado, perdieron tal posibilidad de retiro gradual.

Una interpretación que se puede desprender de observación directa de los hechos y de las entrevistas es que las empresas de taxi se han visto perjudicadas con esta nueva regulación del servicio de taxi, ya que, terminado el plazo de 90 días, se han cerrado los padrones y no se permiten nuevos vehículos para que ingresen a brindar servicio de taxi; esto, obviamente les perjudica pues, ellos se sostienen en parte con las cuotas de inscripción de los nuevos vehículos que quieren ingresar al negocio de taxi.

Sin embargo, a pesar de todas las debilidades que se hayan podido recoger o percibir, también existen aspectos positivos, en primera instancia, el 17% de los taxistas entrevistados fueron favorecidos con la implementación de la Ordenanza N° 1597-MML, a través de la formalización puesto que, antes de la referida norma, no contaban con los años de antigüedad necesarios para poder enlistarse en los padrones del SETAME, es decir, excedían los 3 años de antigüedad.

La ordenanza generó una brecha excepcional de 90 días que permitió que estas unidades, con

más de tres años de antigüedad pudieran realizar su primera inscripción y dejar de ser los famosos “taxis piratas”.

Por otro lado, luego de muchos años de inercia en la gestión del transporte urbano en Lima Metropolitana, por fin una administración se atrevió a transformar aquella falta de orden en el inicio de un proyecto que llevaría a la reorganización y reordenamiento del transporte urbano en Lima Metropolitana, se tenía que hacer.

Entonces, realizando una evaluación general e integral, la voluntad política y de gestión tuvo intención de ordenar el transporte urbano, ello en el marco de la modernización del Estado, quizás falto aplicar la simplificación administrativa, pero es parte de la gestión los aciertos y fallos, lo importante fue tomar la iniciativa y se hizo.

## V. Conclusiones

1. El presente trabajo contribuye en la formación de un sentido crítico ante la toma de decisiones en alguna gestión, ya sea en el sector transportes, como lo es en el presente caso, ya sea en el sector salud, o en cualquier otra rama de la gran administración pública, antes de tomar decisiones tan trascendentales, los funcionarios públicos, debemos, primero conocer los procesos integrales, no aislarnos sólo en el aspecto legal, sino también en el operativo, pues finalmente, ambos deben ir de la mano para que una toma de decisión como la de la ordenanza n° 1597, fluya de manera natural sin forzar situaciones, las que traen como consecuencias, largas colas, abundancia de tramitadores, estafas, pérdida de tiempo y dinero, entre otros.
2. En ese sentido, si el lector del presente trabajo, se va a involucrar en la temática del transporte, debe tener en cuenta que el sujeto pasivo, como lo es el transportista, no pasa desapercibido, no es un elemento con cuya opinión no se pueda contar, muy por el contrario, se ha visto el poder que poseen al ser una gran cantidad de transportistas, no en vano mueve gran cantidad de prensa, la que estuvo presente en el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597 y estará presente en cualquier toma de decisión de grandes consecuencias como la señalada.
3. En ese sentido, ante una modificación normativa-operativa se revisar el proceso operativo de inicio a fin, no sobre los papeles, ni ciñéndonos a los textos legales, sino revisando el proceso operativo, en sí, los horarios y tiempos que maneja los administrados, cual es el trámite más recurrente, cuales son los tiempos con los que la administración pública maneja cada caso y plazos que tardan en atender u otorgar las autorizaciones solicitadas.
4. Se debe dominar el proceso, de modo tal, que cuando se tengan que tomar decisiones, estas sean acordes con la realidad de los administrados, sean acordes con los hechos reales.
5. Mi principal conclusión es que los taxistas que intervinieron en el proceso de actualización de datos no obtuvieron mayor beneficio, a excepción de los informales que pudieron formalizarse, pero los problemas en su sector son latentes, tal como lo podemos apreciar en las calles de Lima, con el exceso de unidades que perturba el tránsito.
6. No tuvo sentido, para todos los vehículo de taxi, participar en el empadronamiento de la ordenanza n° 1597, puesto que ya se tenía el certificado vigente.

## **VI. Recomendaciones**

En línea con lo evaluado a lo largo del presente trabajo de investigación, se recomienda que el propósito de los funcionarios públicos avocados al tema del transporte urbano, y en general, las acciones dirigidas a cualquiera de las competencias en gestión pública, tengan como misión y visión el brindar un servicio eficiente a los administrados ya que tal es la razón de ser de los servidores públicos, de lo contrario no se estaría cumpliendo con el objeto principal de una entidad pública.

Otra recomendación en torno al sector transporte, con especificidad al servicio de taxi urbano, es que deberían desarrollarse más productos para los taxistas, como seguros, los que deberían ser adecuados al perfil financiero de este grupo laboral, o incluso, beneficios tributarios, ya que, como insisto, al ser una gran número de taxistas, su inestabilidad financiera podría acarrear perjuicio a la comunidad por los efectos colaterales, ya que el desempleo, en primera instancia afectaría directamente al taxista y su familia, pero en un rango más amplio a la comunidad en general.

En otro aspecto, se recomienda que los equipos de abogados creadores de normas, consideren que, antes de crear o generar una norma nueva, se debería analizar más allá de las palabras que conforman una norma y se sustenten en los hechos, a la supremacía de la realidad sobre la norma.

De esta manera, no basta sólo con conocer o ser experto en el marco normativo, se debe de procurar siempre recoger la información de los implicados. Para que si en el presente caso, si se hubiera conocido el proceso de obtención de una autorización, desde la perspectiva de los taxistas, los creadores de la ordenanza N° 1597-MML se hubieran dado cuenta que no era necesario forzar a todos los taxistas al empadronamiento, sino sólo a los que tenían información que actualizar.

## Referencias

- Cao, H., (2011). Cuatro Tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular. Artículo de la Revista Realidad Económica 260. Sección Gestión Pública Nacional y Popular. Argentina. Del 16 de mayo al 30 de junio de 2011.
- Centro nacional de planeamiento estratégico - CEPLAN. (2013). La gestión del sistema de transporte público peruano al 2050.
- Chumpitasi, J. (2017). Control y tolerancia al estrés y afrontamiento en conductores de taxi limeños. Tesis para optar por el título de licenciada en psicología. PUCP.
- Flores, O., (17 de mayo de 2015). Taxis ocupan el 60% de las pistas y cubren el 4% de la demanda. Diario Perú 21.
- Giugale, M., Fretes, V., Newman, J. (2006). Perú: la oportunidad de un país diferente. Banco internacional de reconstrucción y fomento – Banco mundial.
- Gutiérrez, L. (2003). Transporte público de calidad y movilidad urbana. Documento de trabajo preparado para la NTU
- Hernández, D., (2007). La efectividad del control interno en el buen gobierno de las empresas de transporte urbano. Tesis de maestría en Escuela de Postgrado de la Universidad Federico Villareal. Lima. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/efectividad-control-interno-empresas-transporte-urbano-peru/>
- Hernandez, Y., Galindo, R. (2015) Conflictividad por la operación del transporte público de pasajeros (modalidad de taxi) en conjuntos urbanos de Tecamac, Estado de México. Revista Espacios Públicos. Universidad Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una mirada a Lima Metropolitana. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf)
- Isabel Pérez-Villanueva Tovar (1991). Artículo: El estudio histórico de los hechos sociales: características y tendencias principales. Revista Científica Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea.
- IRU – Permanent Delegation to the european Union (2014). Los taxis, eslabón de una cadena de transporte público colectivo, recomendación del grupo público-privado de alto nivel “Smart Move” de la Unión Europea.

- Mares, J., (1996). Calidad en el Servicio de Transporte Urbano. Tesis en opción del Grado de Maestro en Ciencias de la Administración con Especialidad en Producción y Calidad. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Ingeniería Mecánica y Eléctrica. México.
- Martínez, J., (2011) Métodos de Investigación Cualitativa. Revista Silogismo N°8 (1) Julio-Diciembre. ISSN 1909-955X. Recuperado de <http://www.cide.edu.co/ojs/index.php/silogismo/article/view/64/53>
- Meneses, J., Laveriano, E. (2016). Prototipo de aplicación móvil utilizando la metodología Mobile – D para la verificación de la formalidad en el servicio de taxi metropolitano en la ciudad de Lima. Tesis para optar por el título de Ingeniero e Sistemas. UNMSM.
- Ministerio de Transportes y comunicaciones. (1999). Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (1997). Ordenanza N° 104 – Ordenanza reglamentaria del servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en ómnibus y otras modalidades para la provincia de Lima.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (1999). Ordenanza N° 196 – reglamento del Servicio de taxi metropolitano.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2012). Ordenanza N° 1597 – Ordenanza que establece la actualización de datos y formalización de vehículos y conductores en el servicio de taxi en Lima metropolitana.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2013). Ordenanza N° 1684 – Ordenanza que regula la prestación del servicio de taxi en Lima metropolitana.
- Neyra, M., (16 de noviembre del 2015 | 08:16) El 46% cree que el transporte público ha empeorado este año. El Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/50-cree-que-transporte-publico-ha-empeorado-este-ano-noticia-1856533>
- Ortega, M., (2010). Desarrollo de un sistema de gestión de servicio de taxis que optimiza rutas de transporte. Tesis para optar por el Título de Ingeniero Informático en la PUCP. Lima. Recuperado de URI: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/555>
- Plazas, E., (2011). La investigación documental I. Recuperado de <http://rossettha->

- investigaciondocumental.blogspot.pe/2011/02/investigacion-documental-i.html el 07 de enero de 2016.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (2002). Decreto Supremo N° 030-2002-PCM. Reglamento de la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (2007). Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. PCM define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional.
- Quintana, H., (2003). Sistema de control, gestión y administración del servicio de taxi. Recuperado de URI: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1201>
- Rodríguez, G., Gil, J., García, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. Granada, España: Ediciones Aljibe.
- Ruiz, M., (2011). Políticas públicas en Salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México. Tesis doctoral elaborada para la Universidad Autónoma de Sinaloa Recuperado de [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/enfoque\\_cualitativo.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/enfoque_cualitativo.html)
- Sandín, M. (2003) Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones. Madrid. Mc Graw and Hill Interamericana de España.
- Yachiyo Engineering Co.,Ltd. En asociación con Pacific Consultants International, a pedido de la agencia de cooperación internacional de Japón – JICA, consejo de transporte de Lima y Callao, Ministerio de transportes y comunicaciones de la república del Perú (2005). Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao en la república del Perú.
- Ynoub, R., (2015). Cuestión de método. Aportes para una metodología crítica. Inédito. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/epistemologia/article/view/768/822>
- No precisa reportero (31 de julio de 2012). Taxistas no pudieron empadronarse por falta de equipamiento. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/taxistas-no-pudieron-empadronarse-falta-equipamiento-noticia-1449120>
- No precisa reportero (30 de julio de 2012). Desde hoy taxistas de Lima podrán actualizar sus datos. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/desde-hoy-taxistas-lima-podran-actualizar-sus-datos-noticia-1448705>

No precisa reportero (13 de agosto de 2012). Hoy comienza el empadronamiento de taxistas según su DNI. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/hoy-comienza-empadronamiento-taxistas-segun-numero-dni-noticia-1455202>

No precisa reportero (08 de octubre de 2012). Taxistas en Lima: más de 11 mil se han formalizado desde agosto. Diario El Comercio. Recuperado de [http://elcomercio.pe/lima/sucesos/taxistas-lima-mas-11-mil-se-han-formalizado-desde-agosto-noticia-1480044?ref=flujo\\_tags\\_514852&ft=nota\\_82&e=titulo](http://elcomercio.pe/lima/sucesos/taxistas-lima-mas-11-mil-se-han-formalizado-desde-agosto-noticia-1480044?ref=flujo_tags_514852&ft=nota_82&e=titulo)

No precisa reportero (17 de enero del 2014). Entrega de permisos en el Callao puede afectar reforma del taxi. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/entrega-permisos-callao-puede-afectar-reforma-taxi-noticia-1703351>

No precisa reportero (17 de enero del 2014). Taxistas que no cambiaron de modalidad podrán seguir trabajando. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/taxistas-que-no-cambiaron-modalidad-podran-seguir-trabajando-noticia-1703475>

No precisa reportero (16 de junio del 2014). Taxistas continúan pernoctando y realizando colas en el SETAME. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/taxistas-continuan-pernoctando-y-realizando-colas-setame-noticia-1736708>

No precisa reportero (01 de julio del 2014). Taxis del callao no tienen que usar distintivos como en Lima. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/taxis-callao-no-tienen-que-usar-distintivos-como-lima-noticia-1739806>

No precisa reportero (01 de julio del 2014). Taxis en Lima: buscan implementar taxímetro y aplicativo móvil. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/taxis-lima-buscan-implementar-taximetros-y-aplicativo-movil-noticia-1866581>

No precisa reportero (01 de marzo de 2015). En Lima sobran taxis: hay 130% más de lo que se necesitaría. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/transporte/lima-sobran-taxis-hay-130-mas-lo-que-se>

necesitaria-noticia-1797328

No precisa reportero (14 de mayo de 2015). Municipalidad de Lima sancionó a 29 mil taxistas desde enero. Diario El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/municipalidad-lima-sanciono-29-mil-taxistas-desde-enero-noticia-1811107>

No precisa reportero (13 de febrero de 2013). Gremio de taxistas dice que municipio de Lima cedió ante la revocatoria. Diario Perú 21. Recuperado de <http://peru21.pe/actualidad/gremio-taxistas-dice-que-municipio-lima-cedio-ante-revocatoria-2117141>

No precisa reportero (11 de febrero de 2013). Municipio de Lima retrocede y flexibiliza normas para taxis. Diario Perú 21. Recuperado de <http://peru21.pe/actualidad/municipalidad-lima-flexibiliza-reforma-taxis-2116857>

No precisa reportero (30 de noviembre de 2011). Historia de un taxista. Diario Perú 21. Recuperado de <http://peru21.pe/noticia/310763/historia-taxista>

## **Anexos**

### **Transcripción de la entrevista realizada a Lino de la Barrera, especialista en temas de transporte**

Realizada en las instalaciones de la Gerencia Regional de Transportes del Callao, el viernes 8 de abril de 2016, durante unas clases de capacitación en temas de transporte.

Se inició la entrevista informándole el objetivo de esta es alimentar una investigación de naturaleza cualitativa respecto de la implementación de la ordenanza n° 1597. Se le explicó que la información acá vertida iba a formar parte del estudio de investigación de la autora, se le solicitó autorización para grabar la entrevista.

Se le consultó respecto de la percepción que tiene respecto de la implementación y proceso de la ordenanza 1597, y él señala:

La ordenanza n° 1597 no soluciona el problema del taxi, por una simple razón, la raíz de la naturaleza de la actividad del taxi, históricamente ha sido, de alguna manera, estigmatizado como que era el colchón del desocupado, es decir, el que no tenía nada que hacer, se dedicaba al taxi. Eso cambio hace bastante tiempo porque hay gente que se dedica particularmente al taxi y tiene una vida dedicada al taxi, pero a veces se confunde en ese camino con el otro que sale esporádicamente también a hacer algunas actividades de taxi, en ese marasmo de informalidad. La ordenanza n° 1597 comienza partiendo de un supuesto, y es el supuesto del mantenimiento del status quo de lo que existía, tenía un taxi remisero, de buen nivel, un taxi de estación que es absurdo porque ya no existe, y que lo que es, digamos así, es un parapeto para la informalidad; y después dijo (la ordenanza) está el taxi corriente, ordinario, el taxi independiente.

Acá hay un problema de fondo, y el problema es que el taxi independiente sincero, yo saco mi carro y salgo a hacer el servicio, me valgo yo solo, ahí no hay calidades, puedo tener un carro nuevo, un carro viejo, pero igual salgo a trabajar.

En el taxi estación, yo estoy promoviendo el comisionismo, porque lo que estoy promoviendo son la formación de empresas que no tienen nada, y lo que hacen es afiliar taxistas; entonces, ¿qué diferencia el taxi independiente del taxi estación?, en el taxi independiente yo sé quien conduce el carro, el señor Lino de la barrera conduce el carro a7g107, de acuerdo, pero en el taxi de estación quien lo conduce, yo no tengo idea, no lo sé.

El punto de fondo es que no aborda, Por eso digo que la 1597 no resuelve el problema, su

implementación fue una absoluta pérdida de tiempo, se les ha hecho amanecerse por gusto, los han tratado gratuitamente absurdamente.

Yo: ¿usted cree que se haya conseguido encaminar algo al ejecutar la ordenanza?

L: no, el mapa de taxi en Lima, hay que considerarlo en el universo metropolitano, entonces yo tengo taxistas autorizados por la provincia de Lima y taxistas autorizados por la provincia del Callao. Lima cierra, Callao abre, Lima abre Callao cierra. Están en un tira y afloja, las condiciones técnicas no son iguales es decir, algunos piden una cosa, otros piden otra cosa. El fondo del asunto de lo que debió decir la ordenanza 1597, es lo siguiente, mira, y abro el registro del taxi, de acuerdo, pero el taxi tiene que estar clasificado en función al vehículo que yo ofrezco. Si yo tengo un carro, entre esta edad y esta edad, y en estas condiciones, seré un taxi independiente; si yo tengo un carro de esta antigüedad o esta antigüedad y tiene además aire acondicionado, lo que quiera que sea, puede llegar a ser un taxi plus, llamémosle así; y, el remisse, arriba de todos con este servicio que tienen las apps, no es cierto, Uber, Easy Taxi, y esas cosas. Entonces, yo podría segmentar mi servicio, ese es un gran tema que no se abordó.

El segundo tema, es un registro de conductores, que en cualquiera de las modalidades del servicio de taxi, tiene que estar amarrado al vehículo; es decir, imaginemos que usted es la propietaria de un vehículo, a7g107, usted es la dueña de ese carro y usted se ha inscrito como taxista, pero, además, como usted no va a trabajar las 24 horas del día, me alquila a mí, a Lino de la Barrera, para que yo trabaje el resto del tiempo, entonces usted me registra a mí como conductor de ese vehículo. Eso no se ha implementado hasta hora, ni en Lima ni en el Callao. Entonces, el punto de fondo es que hay un tema de seguridad que cuidar, y para cuidar ese tema de seguridad, el punto está en que ese registro no existe, entonces yo no sé quien conduce los taxis.

Yo: ¿Y por qué nunca se ha implementado, ya que es buena medida contra la criminalidad en taxis?

Lino: En realidad más que para combatir la criminalidad en taxis, es para proteger al mismo taxista, porque si se tiene claro quien conduce el vehículo taxi, ya nadie se puede ocultar y no se va a decir: “aumentan los crímenes en los taxis”. Porque ello no es cierto. Hay determinadas actividades que son vedadas por la ley y que se están ocultando tras actividades lícitas y de gente que honestamente se gana la vida.

Yo: Un taxista me manifestó que la ordenanza 1597, en el fondo, había tenido un efecto

positivo en él, pues pudo cambiar de modalidad su auto, de estación a independiente.

Lino: Si pues, pero eso era una perversidad, eso nunca debió pasar. Pero para eso yo no necesito una ordenanza ni un proceso de regularización, sino simplemente adecuar los procesos dentro del Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA. No necesito hacer una cosa de ese nivel.

Yo: Le comento que hubieron taxistas que fueron a hacer sus trámites, según lo señalado en la ordenanza, y lamentablemente la mala capacitación de los funcionario de la Gerencia de transporte urbano, la subgerencia de regulación de transporte, no les dio las pautas, las instrucciones adecuadas, y no llenaron el formulario 1, sino el 2, y posterior a ello, se les dio de baja, es decir, no podrían seguir brindando el servicio de taxi.

Lino: Además, se han demorado tanto en la implementación, que vehículos que estaban en el límite de los quince años, que cuando han culminado el proceso, ya habían superado los quince años y ya no los dejan inscribirse, pero habían empezado su solicitud antes de cumplir los quince años. No les han subsanado, los tienen dando vuelta.

Lamentablemente la Gerencia de Transporte Urbano está a la deriva.

Yo: ¿Qué opina acerca de la implementación de una Autoridad Única del Transporte?  
¿Considera que sería una solución?

Lino: A ver, mire, nosotros como país hemos dividido las competencias en nacionales, regionales y locales o provinciales, de acuerdo, ¿Dónde se presentan nuestros problemas? Nuestros problemas no están en las competencias que puedan tener el Callao con lo que ha autorizado en el Callao o Lima con lo que circula en Lima, sino en lo que sale del Callao y va a Lima y lo que sale de Lima y va al Callao, por poner ejercicios, porque este ejemplo puede repetirse en Chiclayo y Ferreñafe, Arequipa y Camaná, en mil partes. Entonces, ya existe una autoridad que tiene competencia para resolver estoy y es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Yo: Pero también existe una Ley que le otorga funciones en materia de transporte a la Municipalidad de Lima.

Lino: No, no no, cuidado, un momentito, la competencia de la Municipalidad está dentro de su Jurisdicción, no fuera de ella, de acuerdo, si el Callao autoriza una ruta, no puede autorizar una ruta sobre la provincia de Lima, tiene que autorizarla sobre la provincia del Callao.

Yo: Pero ¿cómo fiscalizar que el vehículo autorizado en el Callao no cruce el límite?

Lino: No, es que para eso existe la interconexión. Entonces aquí este es un tema muy sencillo. En el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, dice, hay transporte nacional, regional y provincial. Dígame usted, el Callao es provincia y es región. ¿No es cierto?, Lima es provincia y es región. Correcto. Entonces, si yo salgo del Callao y me voy a Lima, estoy pasando dos regiones. Entonces, ¿qué dice el Reglamento de Administración de Transportes? ¿Quién es competente cuando se transporta entre dos regiones? El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entonces, para que necesito la Autoridad Autónoma, si lo puede hacer el Ministerio. Entonces la solución es trasladar las funciones de interconexión al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Y el gran error de Lima, respecto del taxi, es otro, y es que ellos están regulando a aquellos que han autorizado, y no están regulando lo que circula en su provincia, le voy a poner un ejercicio, la cantidad de vehículos que ha autorizado el Callao es tan grande que si yo hago viajar 10 veces a los autorizados del Callao, me sobran los carros.

Entonces lo que tendría que hacer Lima es, a ver un momentito, Callao, si quieres autorizar, sigue autorizando, pero, sabes que, cuando circules en Lima estas son mis reglas de juego: casquete, la franja con cuadrículas, neumáticos así.

Yo: Entonces cual es el sentido, de ese informe técnico que señala que hay un exceso de unidades vehiculares en la ciudad de Lima y que por lo tanto se cierran los padrones.

Lino: Ese informe técnico no tiene ningún rigor técnico. La ordenanza 1597 no siguió ningún rigor técnico para aplicarse.

La ordenanza 1597 fue parte de un paquete de normas que la señora Susana Villarán se empeñó en sacar adelante, pero que las hicieron como por montón, sacaron para transporte de carga, para taxi, para transporte escolar, pero no hay una lógica en su creación.

## **Análisis e interpretación de la entrevista realizada a Lino de la Barrera, especialista en temas de transporte**

### **I. Antecedentes**

El señor Lino de la Barrera es abogado y especialista en temas de transporte muy consultado en diversos medios, especialmente escritos.

Se le explicó que el contenido de las preguntas estaba dirigido a conocer su percepción como especialista en temas de transporte respecto de la implementación de la ordenanza n° 1597.

El señor Lino de la Barrera, estuvo permeable a la comunicación y nos atendió de manera presta y amable.

### **II. Análisis de la información**

Empieza señalando, señala que el taxista ya no debe ser visto como un desempleado que utiliza al taxi para conseguir algo de recursos, sino que en estos últimos años se ha formalizado de modo tal que se ha vuelto una oferta seria de trabajo y de hacer empresa.

Desde su punto de vista carece de sentido la existencia de la modalidad conocida como taxi estación, ya que en realidad no genera empresa, no son asociados que funcionan con fines mercantiles, sino que es una empresa cascaron que afilia, inscribe y en eso se limita su función.

Señala, además que la ordenanza n° 1597 fue una pérdida de tiempo, en donde han maltratado al taxista, los han hecho amanecer absurdamente. No se ha conseguido nada con esa ordenanza.

Recuerda el problema del transporte entre Lima y Callao, entre quienes no hay coordinación, ni similitud de requerimientos para autorizar al taxi.

Señala que se desperdició la oportunidad generada con la Ordenanza n° 1597, ya que el hubiese utilizado ese espacio para re categorizar a los vehículos, desaparecer la figura de taxi estación. Tener dos grandes grupos de taxis, los independientes y los remisse. Los independientes se agruparían en dos, independientes, propiamente dicho, sin ningún tipo de sobre exigencia a sus taxis y un taxi “plus”, el cual brindara una mejor calidad y el remisse, por encima de todo brindando un servicio mucho mejor que el de los ante señalados, como por ejemplo apps.

Según su opinión se debió aprovechar la coyuntura de la ordenanza n° 1597 para registrar a los conductores, pero no de la manera que se hizo, que fue alzar sus datos en una base generalizada, sino que debía estar vinculado a un vehículo, a una placa, es decir, se les autoriza a trabajar con determinado o determinados vehículos. Entonces, el propietario del vehículo de taxi, registra a los conductores de su vehículo.

Sobre la autoridad única del transporte, el señor Lino de la Barrera considera que no hay necesidad de crear una nueva institución, ya que las funciones que se le quiere irrogar a esta autoridad son funciones que podrían ser desempeñadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del traslado de funciones de interconexión.

Señala, además que un error de la Gerencia de Transporte Urbano de Lima, es que regula lo que ha sido autorizado por ella y no los vehículos que circulan en su jurisdicción; en ese sentido, considera que Lima debería imponer sus reglas y parámetros a los vehículos autorizados por el Callao, si es que quieren circular por territorio de Lima metropolitana.

Asimismo, señala que el problema de los taxis y su exceso es que hay una sobreoferta que se sostiene por la sobredemanda de la misma, debido a que es un medio de transporte barato, y eso genera el círculo vicioso.

### III. Conclusiones

Respecto de la creación y ejecución de la ordenanza n° 1597, a opinión del entrevistado esta fue una pérdida de tiempo y recursos, de la cual no se ha obtenido ningún resultado positivo palpable.

Como alternativa o solución se pudo haber modificado el TUPA para conseguir similares resultados.

Respecto de la creación de una autoridad única de transporte, no la recomienda; mas por el contrario cree que dichas funciones las puede ejecutar el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

## **Análisis de las anotaciones de entrevistas a 29 taxistas entre los meses de noviembre 2015 y abril 2016**

### **I. Antecedentes.-**

En el último trimestre del año 2015, la autora inició la recolección de información mediante entrevistas abiertas a los taxistas.

Originalmente se buscó concentrar más taxistas realizando las entrevistas en los alrededores de las instalaciones de la Subgerencia de Taxi Metropolitano, en el Cercado de Lima; sin embargo, la rigidez del horario laboral, no permitió enrumbar por aquel camino. Entonces, como ruta alterna, se vio la posibilidad de realizar las entrevistas uno a uno en la medida en que se utilizará el servicio que brindan: en los taxis. Es así como la autora consiguió los pareceres y opiniones de 29 taxistas respecto de sus impresiones sobre la Ordenanza N° 1597, que se llevó a cabo de Junio a Noviembre de 2012.

Las entrevistas fueron realizadas a taxistas formales, que presentaban vehículos con todos los distintivos de formalidad, como lo es el casquete de taxi, el color amarillo de la carrocería para taxistas independientes o el logo de la empresa en las puertas laterales para el taxi estación, o el distintivo de la Gerencia de Transportes del Callao para los taxis autorizados del Callao.

Una vez coordinado el destino y el precio, se iniciaba el contacto con el conductor, pidiéndole permiso para realizarle una entrevista. Seguidamente, lo ubicaba en el contexto temporal del inicio de la implementación de la Ordenanza N° 1597. En la mayoría de las ocasiones recordaban los hechos, en la minoría de las ocasiones se confundían con otros procesos llevados a cabo por la Gerencia de Transporte Urbano, como el cambio de modalidad implementado por la Ordenanza N° 1684 de fecha 14 de abril de 2013.

Sin perjuicio de lo señalado, la conversación iniciada con los taxistas resultó ser riquísima en cuanto a la información vertida, pues confirmaban lo que la autora había tomado conocimiento de primera mano mediante las anotaciones de campo, generándose una triangulación de fuentes.

### **II. Análisis de la Información.-**

De la muestra de 29 taxistas entrevistados, cuatro de ellos no habían participado en el proceso de empadronamiento iniciado con la Ordenanza N° 1597; sin embargo, tres de estos cuatro taxistas, sí tuvieron conocimiento de los detalles y el desenvolvimiento del proceso de empadronamiento, puesto que fueron informados por amigos, familiares o socios taxistas. El

resto, es decir, 25 taxistas, sí participaron directamente en el proceso de empadronamiento. De estos 25 taxistas, sólo uno vio un aspecto favorable en la implementación de la Ordenanza N° 1597, y esto fue debido a que se le permitió formalizar su vehículo con el cual brindaba servicio de taxi pirata. Señala este taxista que antes de formalizarse, conducía con mucho temor de los operativos, ya que debía pagar coimas muy altas y hasta internaban su vehículo. Pues, de los 24 taxistas restantes que no habían encontrado ningún aspecto favorable en la implementación de la Ordenanza N° 1597, y que sí habían participado directamente de la referida Ordenanza, los aspectos negativos, resaltantes para ellos son básicamente tres, el primero de ellos, la falta de información; el segundo de ellos, los cobros innecesarios y gastos excesivos; y, el tercero de ellos, la pérdida de tiempo.

Aparece, además, un cuarto aspecto negativo, pero en menor escala, se trata de los problemas en la Web, pues el aplicativo que se utilizaba en la página web de la Gerencia de Transporte Urbano para registrar los datos de los taxistas se colgó, es decir, dejó de operar en múltiples oportunidades, no permitiendo que los taxistas terminen de registrar sus datos en la Web de la Gerencia de Transporte Urbano, el cual era considerado un requisito previo a la inscripción directa en la sede de la Subgerencia de Regulación de Transporte.

Retomando los aspectos negativos más resaltantes, respecto de la falta de información, este fue el error de entrada en la implementación de la Ordenanza N° 1597, puesto que lo primero que necesitaban los taxistas para conocer los pasos a seguir de la referida ordenanza, se necesitaba personal de orientación que los pudiera enrumbar en el proceso de empadronamiento. Como consecuencia de la falta de información se dieron más aspectos negativos, como que eran los tramitadores quienes brindaban información a los taxistas y muchas veces era información falsa o errada y para colmo los taxistas debían pagar por esta información mal dada. Es más, narra un taxista un caso de otro taxista que fue a realizar su trámite, llenó el formulario brindado por el funcionario de atención al público de la Subgerencia de Regulación de Transporte, y resultó ser que dicho formulario no era el que debió llenarse, por lo que el personal de evaluación de los expedientes, en la siguiente etapa, declaró improcedente el pedido de este taxista. En esta experiencia se puede ver que incluso el personal de atención al usuario no tenía capacitación ni información suficiente, tal fue el caso, que indujeron al error a aquel taxista que perdió su cupo en el Registro del Servicio de Taxi Metropolitano.

Respecto de los cobros innecesarios y gastos excesivos, estos fueron consecuencia del factor señalado en el párrafo precedente, debido a que esta falta de información conllevó a recurrir a los tramitadores, quienes realizaban cobros por la información que debía ser brindada por los orientadores de la Gerencia de Transporte Urbano.

Además, como los taxistas no tenían claridad en los pagos que se debían realizar, en ocasiones pagaban por trámites que no correspondían, y como consecuencia realizaban pagos indebidos, los cuales en muchas ocasiones nunca solicitaban la devolución.

Lo que resultó ser peor como consecuencia de la implementación de la Ordenanza N° 1597 es que los taxistas sucumbieron a los cobros excesivos de las empresas de taxi estación, las cuales pasaron de cobrar montos eventuales de 20 soles en un periodo de cinco o cuatro años, a pagar montos mayores a los 100 soles.

El incremento tan notorio por el derecho de cupo en una empresa de taxis estación se dio porque con la nueva ordenanza, las empresas se hacían responsables de registrar a las unidades vehiculares pertenecientes su padrón. Al tener mayor responsabilidad frente a la Gerencia de Transporte Urbano, también crearon su contraprestación y por ello incrementaron el costo de sus cupos.

A estos cobros excesivos o indebidos descritos, habría que aumentar el gasto en cocheras, pues evidentemente los taxistas se movilizan en sus coches en la mayoría de los casos y debían estacionarlos en las inmediaciones de las instalaciones de la Subgerencia de Servicio de Taxi, esto irrogaba mayores gastos si se considera que no era una única visita sino que tenían que regresar una y otra vez para conocer el resultado de sus tramitaciones.

Finalmente, el tercero de los factores negativos percibidos por los taxistas en el proceso de desarrollo de la Ordenanza N° 1597, es la pérdida de tiempo. Esta pérdida de tiempo se ve reflejada en las largas horas de espera por las larguísimas colas de atención, en ocasiones se ha visto gente pernoctando desde la noche anterior para poder ser atendidos entre los primeros, muchas veces sin las facilidades adecuadas, como son los servicios higiénicos, o acceso a lugares donde expendan los alimentos para poder pasar la noche de espera. Es más los tramitadores conocedores de su entorno, muchas veces conseguían lugar en la cola de espera y posteriormente vendían su cupo en la cola, generando desazón entre los verdaderos taxista que sufrían en la espera. Asimismo, se generaba una sensación de pérdida de tiempo cuando la Gerencia de Transporte Urbano no cumplía con los plazos de los trámites administrativos. Acá

se infringió el cumplimiento de los plazos legales, los cuales por la Ley General del Procedimiento Administrativo, se extienden a un mes para la atención de solicitudes y otorgamiento de autorizaciones; sin embargo, se dieron casos en que se les hacían regresar a los taxistas, mes tras mes, resellándoles el cargo de atención, sin que efectivamente se les entregaran las autorizaciones solicitadas

### III. Conclusiones.-

Por lo señalado precedentemente, se puede concluir que en la percepción del taxista ha quedado una mala impresión de los procedimientos de implementación d la ordenanza N° 1597, esto debido a tres factores en la mayoría de los casos entrevistados, el primero, la falta de información, ya sea porque era carente o ineficiente, es decir, no había información o era mala; el segundo, los gastos excesivos e innecesarios a los que se incurría, ya sea por desconocimiento o estafa; y, el tercero, la afección del factor tiempo, el cual se perdía en colas de atención, o cuando no se cumplían los plazos

## **Informe respecto del análisis de la fuente prensa escrita, respecto de la implementación de la ordenanza n° 1597**

### **I. Antecedentes**

Como parte del proceso de investigación, la autora se dedicó a la búsqueda de reportajes periodísticos en la prensa escrita nacional que estuviesen vinculadas al tema del taxi, y en mayor profundidad, centrados a los eventos ocurridos entre julio y noviembre del 2012, específicamente con la implementación de la ordenanza n° 1597. Entre ellos, también ubicó reportajes televisivos, pero por lo extenso que sería el análisis de los reportajes televisivos, el presente informe se limita a los reportajes de prensa escrita.

El primero de ellos, de fecha 30 de julio de 2012, publicado por el diario El Comercio, sin nombre de reportero visible, denominado “Desde hoy los taxistas de Lima podrán actualizar sus datos”, el cual hace referencia a que los taxistas podían acudir al llamado de aquella ordenanza para confirmar la información que estaba registrada en la base de datos del servicio de taxi metropolitano o modificarla por la información actualizada, en caso dicha información hubiera variado, además señala que quienes no cumplan con actualizar sus datos serían retirados de los registros del Servicio de Taxi Metropolitano y pasarían a ser informales.

El segundo de los reportajes, de fecha 31 de julio de 2012, publicado por el diario El Comercio, sin nombre de reportero visible, denominado “Taxistas no pudieron empadronarse por falta de equipamiento”, en el cual se señala que las casetas que fueron instaladas por Municipalidad de Lima, en este caso la Gerencia de Transporte Urbano, en cuatro parques de la ciudad, los cuales fueron, Wiracocha, en San Juan de Lurigancho; Huayna Cápac, en San Juan de Miraflores; Huáscar en Villa el Salvador; y Lloque Yupanqui, en los Olivos, no contaban con impresoras para entregar certificados. También se denuncian problemas con la página web, al cual no se podía acceder.

El tercero de los reportajes, de fecha 13 de agosto de 2012, publicado por el diario El Comercio, sin nombre de reportero visible, denominado “Hoy comienza el empadronamiento de taxistas según número de DNI”, en el cual se señala el inicio oficial del proceso de empadronamiento de los taxistas limeños, según cronograma establecido por la gerencia de transporte urbano. Haciendo hincapié que las dos primeras semanas, se

realizó un plan piloto con asistencia masiva de 3 mil taxistas; además de señalar que las tres últimas semanas, es decir, desde el 22 de octubre al 10 de noviembre de 2012, era el plazo para extemporáneos. Además, señala el reportaje que la Gerencia de transporte urbano, proyectaba habilitar un módulo adicional en San Juan de Lurigancho y una nueva oficina en San Miguel, para los que se inscriban por primera vez.

Finalmente, el cuarto de los reportajes, de fecha 08 de octubre de 2012, publicado por el diario El Comercio, sin nombre de reportero visible, denominado “Taxistas en Lima: más de 11 mil se han formalizado desde agosto”, en el cual se reporta que a la referida fecha ya se han formalizado 11 mil taxistas, es decir, que de aquellos vehículos que antes eran taxis piratas, 11 mil dejaron de serlo pues se formalizaron a través del proceso implementado por la ordenanza n° 1597

## II. Análisis

Los reportajes bajo análisis son más que nada informativos y no de opinión, puesto a que el reportero no emite opinión, y tampoco se recogen las manifestaciones de los taxistas. Sin embargo, leyendo entre líneas, se puede encontrar información importante como que sí hubo gran afluencia de público en los inicios de la implementación de la ordenanza n° 1597, la que llamaron plan piloto, en ese momento se llegó a contabilizar 3 mil taxistas atendidos, si proyectamos aquella cifra, la razón sería a 90 mil taxistas por mes, y al final de los tres meses, si todo hubiera seguido a ese ritmo, se hubieran atendido a 180 mil taxistas durante todo el proceso de implementación de la referida ordenanza. Pero los hechos refutaron las proyecciones matemáticas, y en los resultados no se llegó a cubrir el número de taxistas esperado. A consecuencia de ello, originalmente se había decidido dar de baja a los no empadronados, pero después la Gerencia de transporte urbano rectificó su decisión y, posteriormente, consideró a los vehículos de taxi con autorización vigente, como empadronados para los efectos de la ordenanza n° 1597. Además, otro factor como el descentralizar el procedimiento a los parques zonales de Lima creó un forado en el aspecto de legitimidad de los documentos emitidos, dichas autorizaciones o certificados de operación, sólo eran firmados por un funcionario, en todo Lima metropolitana, y esto para evitar el fraude, al abril la extensión de esta manera, se tuvo que tener mucho cuidado con designar un funcionario de confianza que pudiera suscribir los certificados emitidos en los parques zonales, por supuesto, las consecuencias de falsificación se verán con posterioridad

a la ordenanza.

Por otro lado, esos parque zonales deberían tener personal brindando información, y acudiendo a los taxistas que se acercasen a realizar sus trámites; pues ese personal debía tener algún tipo de capacitación con la información a brindar al taxista, lamentablemente, por la opinión de los taxistas, esta información fue deficiente.

En los reportajes se hace referencia de un local en San Miguel, pues este local no estuvo operando a lo largo de los 120 días que duró la implementación de la ordenanza sino que tuvo problemas debido a las largas colas de taxistas que querían ser atendidos, tan es así que orinaban en las calles de los alrededores, además la infraestructura de aquel local no era la adecuada para albergar a tantos taxistas, por lo que el alcalde de San Miguel, ante las denuncias reiteradas de los vecinos de dicho distrito, clausuró el local por temas de defensa civil y aforo de público. Finalmente, los reportajes señalaron que las 3 últimas semanas fueron programadas para atender a los rezagados, lamentablemente, la Gerencia de transporte urbano no proyectó que los rezagados fueran tantos que colapsaron las instalaciones de la Subgerencia de regulación de transporte y tuvieron que hacerse horas extras para atender a tantos cientos de taxistas rezagados.

### III. Conclusiones

Una primera conclusión sería, señalar que no se hacía necesario todas las acciones llevadas a cabo, como el empadronamiento en 120 días, y sus consecuencias, como taxistas insatisfechos, respecto del empadronamiento implementado con la ordenanza n° 1597, puesto que para confirmar información real de los vehículos y conductores, sólo bastaba con sincerar los datos del vehículo en el momento de hacer alguna gestión regular en las oficinas operativas de la subgerencia del servicio de taxi. Es decir, si le toca a algún vehículo de taxi renovar su certificado de operación, se hubiera aprovechado el momento para actualizar los datos a los reales, sin necesidad de implementar la señalada ordenanza.

Por otro lado, se evidenció que no se tenía todo listo para la correcta ejecución de la señalada ordenanza, ya que el software fallaba, las instalaciones no eran suficientes, el personal de orientación no estaba totalmente capacitado; en ese sentido, se debió postergar el inicio de la implementación de la referida ordenanza.

## **Artículo científico**

### **1. Título**

Regulación del servicio de taxi en Lima Metropolitana.

### **2. Autora**

Samantha Soledad Meneses Turín.

samymeneses@hotmail.com

Programa Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Postgrado de la Universidad Cesar Vallejo.

### **3. Resumen**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general comprender la experiencia del taxista durante el proceso de ejecución de la ordenanza n° 1597 – ordenanza que establece la actualización de datos y formalización de vehículos y conductores en el servicio de taxi en Lima metropolitana. Para ello, la autora tuvo la oportunidad de contactar de manera directa, en el año 2012 con una muestra de 300 taxistas aproximadamente de entre una población aproximada de 25 mil taxistas que participaron del proceso establecido por dicha ordenanza, aplicando para ello la técnica de la observación participante a lo largo de 90 días que duró la realización de la referida ordenanza, entre el 13 de agosto y el 10 de noviembre de 2012 recogiendo de modo directo las experiencias de los taxistas; además, entre octubre de 2015 y febrero de 2016, la autora realizó entrevistas no estructuradas a 30 taxistas; así como al experto en temas de transporte, Lino de la Barreda, quienes fueron consultados sobre sus experiencias o percepciones sobre la ejecución de la referida ordenanza. Dicha información fue dividida en aportes positivos de la ordenanza para el taxista, aportes negativos y finalmente si estaban de acuerdo con la creación de una Autoridad Única que regule el transporte en Lima y el Callao. Concluyendo que en casi la totalidad de los casos contactados, la referida ordenanza no tuvo impacto positivo en ellos, por el contrario siguen sintiéndose abusados por las autoridades del transporte.

Por ello, el presente estudio es importancia operativa para los funcionarios públicos quienes deban tomar decisiones que acarreen consecuencias en gran número de administrados o público, pues se debe ponderar los efectos de nuestras decisiones en nuestro público objetivo, como en este caso, los taxistas. El presente estudio obedeció a un enfoque cualitativo, con un diseño fenomenológico, habiéndose valido de herramientas, como las entrevistas y la

indagación documental. Habiendo obtenido como resultado que la implementación de la ordenanza n° 1597 fue innecesaria, puesto que pudo haberse llevado a cabo de manera paulatina, sin convocar a todos los taxistas en un periodo tan breve de tiempo, trayendo como consecuencia que los taxistas perdieran dinero y tiempo a consecuencia de la desinformación. A modo de conclusión el presente trabajo contribuye en la formación de un sentido crítico ante la toma de decisiones en alguna gestión, ya sea en el sector transportes, como lo es en el presente caso, ya sea en el sector salud, o en cualquier otra rama de la gran administración pública, antes de tomar decisiones tan trascendentales, los funcionarios públicos, debemos, primero conocer los procesos integrales, no aislarnos sólo en el aspecto legal, sino también en el operativo, pues finalmente, ambos deben ir de la mano para que una toma de decisión como la de la ordenanza n° 1597, fluya de manera natural sin forzar situaciones, las que traen como consecuencias, largas colas, abundancia de tramitadores, estafas, pérdida de tiempo y dinero, entre otros.

En ese sentido, si el lector del presente trabajo, se va a involucrar en la temática del transporte, debe tener en cuenta que el sujeto pasivo, como lo es el transportista, no pasa desapercibido, no es un elemento con cuya opinión no se pueda contar, muy por el contrario, se ha visto el poder que poseen al ser una gran cantidad de transportistas, no en vano mueve gran cantidad de prensa, la que estuvo presente en el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597 y estará presente en cualquier toma de decisión de grandes consecuencias como la señalada.

En ese sentido, ante una modificación normativa-operativa se revisa el proceso operativo de inicio a fin, no sobre los papeles, ni ciñéndonos a los textos legales, sino revisando el proceso operativo, en sí, los horarios y tiempos que maneja los administrados, cual es el trámite más recurrente, cuales son los tiempos con los que la administración pública maneja cada caso y plazos que tardan en atender u otorgar las autorizaciones solicitadas. Se debe dominar el proceso, de modo tal, que cuando se tengan que tomar decisiones, estas sean acordes con la realidad de los administrados, sean acordes con los hechos reales.

#### **4. Palabras clave**

Ejecución de la ordenanza n° 1597, experiencia del taxista.

#### **5. Abstract**

This research has the general objective to understand the experience of the taxi driver during execution of the ordinance n ° 1597 - ordinance establishing data updating and formalization

of vehicles and drivers in the taxi service in Lima. For this, the author had the opportunity to contact directly, in 2012 with a sample of 300 taxi drivers about among a population of approximately 25 thousand taxi drivers who participated in the process established by the ordinance, by applying the technique of contestants during 90 days of the completion of the said ordinance, between 13 August and 10 November 2012 of directly collecting the experience of taxi drivers observation; in addition, between October 2015 and February 2016, the author conducted unstructured interviews 30 taxi drivers; as well as the expert on transportation, who were asked about their experiences or perceptions on the implementation of that ordinance. That information was divided into positive contributions of the ordinance to the driver, and finally negative contributions if they agreed with the creation of a single authority to regulate transportation in Lima and Callao. Concluding that in almost all cases those contacted, the said ordinance had no positive impact on them, on the contrary still feel abused by transport authorities.

## **6. Keywords**

Execution of Ordinance No. 1597, taxi driver experience.

## **7. Introducción**

El presente trabajo de investigación denominado Regulación del servicio de taxi en Lima Metropolitana, tiene como referente referencial a la modernización del Estado, dicho componente se encuentra dentro de la línea de investigación de dirección, esto debido a que la autora considera que en nuestra administración pública carecemos de funcionarios que mentalicen un estado moderno, con uso de tecnologías de la información eficientes, en donde se interconecten diversas instituciones del Estado en la búsqueda de servicios más eficientes para el ciudadano de a pie, es ahí donde radica la importancia práctica del presente estudio, ya que demuestra un esfuerzo de conocer nuestra contraparte como Estado, del Administrado, aquel ciudadano que acude a cualquier institución del Estado a solicitar un servicio, y no encuentra eficiencia en la respuesta por parte de la administración pública. En el aspecto académico, considero que el uso de herramientas cualitativas, ayudaría a visualizar la otra cara del problema, ya que los funcionarios públicos solemos ser muy rígidos y nos enmarcamos sólo en normas o en el plan anual de contrataciones, o en directivas parametradas, pues son más fáciles de obedecer, sin embargo, la realidad no es tan rígida como aquellas normas o directivas, y es ahí en donde sale a relucir el criterio, en el presente caso, se pudo haber

reevaluado las consecuencias de corto plazo y rectificar la no obligatoriedad masiva de la norma. Respecto de la literatura revisada, existe buena cantidad de textos referentes al tema de los taxis o del servicio de taxi, pero la mayoría de ellos está dirigida a los ingenieros de transporte o a los administradores, entre las temáticas, alguna de la literatura estaba dirigida a creación de software que permita disponibilidad de los coches, como los aplicativos que ahora conocemos o aplicativos para ubicar el camino más corto a un destino, otros estaban dirigidos a conocer el nivel de satisfacción de los usuarios del servicio de transporte, tema que podría ser considerado la cara cuantitativa del presente estudio; sin embargo, un enfoque cualitativo, dejaría vacíos que el enfoque cualitativo a través de sus herramientas descubre. Siendo el problema central de la investigación la pregunta ¿Cuál fue la experiencia de los taxistas limeños en el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597?, teniendo como objetivos, el conocer la experiencia del taxista, tomando en cuenta las buenas como malas experiencias. Teniendo en cuenta que el contexto en que se realizó el estudio se inicia en el mismo entorno de la implementación de la referida ordenanza, luego de trece años en que la regulación del tema de taxis no hubo sido modificada; y físicamente, en la sede de la subgerencia de regulación del transporte. Por ello, los objetivos del estudio fueron conocer la experiencia del taxista en la implementación de la referida ordenanza; así como conocer, las malas y buenas experiencias en el proceso de dicha implementación. Estos objetivos se pudieron lograr mediante las entrevistas y la observación del fenómeno, obteniendo respuestas que fueron segregadas según su tendencia, para crearnos una integridad que pudiera contestar el problema central de manera pragmática. Para finalizar señalo que el presente trabajo busca resolver la brecha entre la realidad y las normas en la toma de decisiones, en este caso, en el aspecto de transporte de taxi.

## **8. Metodología**

Al estar el presente estudio dirigido a conocer la experiencia del taxista durante la implementación de la ordenanza n° 1597 en Lima metropolitana, la autora se valió de un enfoque cualitativo, puesto que la información a recopilar, carecía de naturaleza numérica estadística, sino más bien de un valor de apreciación en la percepción de la autora. En ese sentido, se valió de un diseño fenomenológico por un lado, pues se dedicó a estudiar el fenómeno de los hechos ocurridos en torno a la referida ordenanza, y por otro lado, en menor intensidad, a investigar documentalmente, los reportes periodístico en la prensa televisiva y

escrita, obteniendo como producto final cuatro informes, el primero de ellos basado en la entrevista realizada a un experto en temas de transporte, conocedor de las implicancias de la ordenanza en mención; el segundo informe, basado en la información recogida en las entrevistas realizadas a 29 taxistas; el tercer informe, basado en las anotaciones de campo realizadas durante la experiencia de la autora participando en el fenómeno bajo estudio; y finalmente el cuarto informe, basado en la información recogida de los reportes periodísticos. Con esta información se hizo una triangulación de datos, los cuales indican, en términos generales, la mala experiencia vivida por el taxista durante la implementación de la ordenanza n° 1597, con carente o deficiente información, que conllevaban a gastos innecesarios y a pérdida de tiempo, dejando insatisfecho al taxista.

## **9. Resultados**

Respecto de los resultados de la presente investigación, las entrevistas realizadas a los taxistas, frente a la consulta de cuál fue su experiencia respecto de la ordenanza 1597, señalan en su mayoría que fue negativa, la mayoría coincide en que fue una pérdida de tiempo y de dinero. Luego tenemos gamas de información complementaria en el aspecto negativo, como que no les brindaban la información correcta, que los mandaban al desvío. Asimismo, se han observado respuestas más contundentes como que no había razón de ser de la ordenanza, tal es la posición más especializada del Sr. Lino de la Barrera quien sostuvo con argumentos técnicos que no hubo necesidad de tal ordenanza, pues se pudo haber llevado a cabo la actualización de datos paulatinamente con una adecuación del texto único ordenado.

Por otro lado, la búsqueda documental histórica va por la misma ruta que los otros resultados, pues muestra las largas colas que habían tenido que hacer los taxistas, especialmente en los últimos días, esa información es complementada con la de los reportajes periodísticos que reportaban en vivo la situación en las afueras de las instalaciones del servicio de taxi metropolitano, recogiendo las apreciaciones de los taxistas respecto de su experiencia durante tal empadronamiento. Incluso en uno de los reportajes se puede apreciar como un taxista fue estafado con 50 soles para desafiliarse de su anterior empresa de taxis pues quería cambiar la modalidad y convertirse en taxista independiente.

Evidentemente toda esta información recogida demuestra insatisfacción por parte del taxista, esta insatisfacción si bien es cierto parte del aspecto personal, como experiencia personal, también puede y debe ser relacionada como insatisfacción para con la administración pública

la cual no se limita solo a la gerencia de transporte urbano, sino genera insatisfacción respecto de la administración pública en general. Y esa pérdida de confianza a nuestro aparato administrativo, nos resta poder en el pueblo, en los ciudadanos.

## **10. Discusión**

Durante el proceso de búsqueda de antecedentes, no pude ubicar trabajos de investigación respecto del servicio de taxi que tuviesen como objeto de estudio la percepción del taxista sobre una norma o ley. La mayoría de ellos estaban avocados a aspectos cuantitativos como nivel de satisfacción o mejoras en los procesos internos de las empresas de taxi. Sin perjuicio de ello, si es que hay que asumir alguna discusión, esta sería con respecto a la posición esgrimida por el especialista en temas de transporte, quien sostuvo en la entrevista realizada, que el problema del transporte entre la provincia de Lima y la del Callao, no recaería en una autoridad independiente, sino por el contrario trasladaría tal función al Ministerio de transportes y comunicaciones. Considero que el Ministerio tiene funciones particulares respecto del transporte interprovincial de pasajeros que avocar esfuerzos en los miles de taxistas sería muy complejo para el ministerio y aletargaría sus funciones.

## **11. Conclusiones**

A modo de conclusión el presente trabajo contribuye en la formación de un sentido crítico ante la toma de decisiones en alguna gestión, ya sea en el sector transportes, como lo es en el presente caso, ya sea en el sector salud, o en cualquier otra rama de la gran administración pública, antes de tomar decisiones tan trascendentales, los funcionarios públicos, debemos, primero conocer los procesos integrales, no aislarnos sólo en el aspecto legal, sino también en el operativo, pues finalmente, ambos deben ir de la mano para que una toma de decisión como la de la ordenanza n° 1597, fluya de manera natural sin forzar situaciones, las que traen como consecuencias, largas colas, abundancia de tramitadores, estafas, pérdida de tiempo y dinero, entre otros.

En ese sentido, si el lector del presente trabajo, se va a involucrar en la temática del transporte, debe tener en cuenta que el sujeto pasivo, como lo es el transportista, no pasa desapercibido, no es un elemento con cuya opinión no se pueda contar, muy por el contrario, se ha visto el poder que poseen al ser una gran cantidad de transportistas, no en vano mueve gran cantidad de prensa, la que estuvo presente en el proceso de implementación de la ordenanza n° 1597 y estará presente en cualquier toma de decisión de grandes consecuencias como la señalada.

En ese sentido, ante una modificación normativa-operativa se revisa el proceso operativo de inicio a fin, no sobre los papeles, ni ciñéndonos a los textos legales, sino revisando el proceso operativo, en sí, los horarios y tiempos que maneja los administrados, cual es el trámite más recurrente, cuales son los tiempos con los que la administración pública maneja cada caso y plazos que tardan en atender u otorgar las autorizaciones solicitadas. Se debe dominar el proceso, de modo tal , que cuando se tengan que tomar decisiones, estas sean acordes con la realidad de los administrados, sean acordes con los hechos reales.

## 12. Referencias

- Centro nacional de planeamiento estratégico - CEPLAN. (2013). La gestión del sistema de transporte público peruano al 2050.
- Gutiérrez, L. (2003). Transporte público de calidad y movilidad urbana. Documento de trabajo preparado para la NTU.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una mirada a Lima Metropolitana. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf)
- Isabel Pérez-Villanueva Tovar (1991). Artículo: El estudio histórico de los hechos sociales: características y tendencias principales. Revista Científica Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea.
- IRU – Permanent Delegation to the European Union (2014). Los taxis, eslabón de una cadena de transporte público colectivo, recomendación del grupo público-privado de alto nivel “Smart Move” de la Unión Europea.
- Martínez, J., (2011) Métodos de Investigación Cualitativa. Revista Silogismo N°8 (1) Julio-Diciembre. ISSN 1909-955X. Recuperado de <http://www.cide.edu.co/ojs/index.php/silogismo/article/view/64/53>
- Rodríguez, G., Gil, J., García, E. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. Granada, España: Ediciones Aljibe.
- Ruiz, M., (2011). Políticas públicas en Salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México. Tesis doctoral elaborada para la Universidad Autónoma de Sinaloa. Recuperado de [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/enfoque\\_cualitativo.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/enfoque_cualitativo.html)

## Acta de Aprobación de Original de Tesis



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

### Acta de Aprobación de Originalidad de Tesis

Yo, Jimmy Diaz Manrique asesor del curso de Desarrollo de proyecto de investigación y revisor de la tesis de la estudiante Br. Samantha Soledad Meneses Turín: **Regulación del servicio de taxi en Lima Metropolitana.**

Constato que la misma tiene un índice de similitud de 14% verificable en el reporte de originalidad del programa *turnitin*.

El suscrito analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituye plagio. A mi leal saber<sup>o</sup> y entender, la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 15 de Diciembre del 2019



*[Handwritten Signature]*  
Jimmy Diaz Manrique

DNI: 25713875

# Pantallazo del Software Turnitin

Feedback Studio - Google Chrome  
https://ev.turnitin.com/app/carta/es/?o=1234785099&u=1051536687&lang=es&s=1

feedback studio Regulación del servicio de taxi 21 de 24

**Resumen de coincidencias** X

**14 %**

#	Source	Percentage
1	www.teleley.com Fuente de Internet	1 %
2	www.educacionenred.pe Fuente de Internet	1 %
3	Entregado a Universida... Trabajo del estudiante	1 %
4	Entregado a Pontificia ... Trabajo del estudiante	1 %
5	docplayer.es Fuente de Internet	1 %
6	www.inclusion-la.org Fuente de Internet	1 %
7	documents.mx Fuente de Internet	<1 %
8	www.perucam.com Fuente de Internet	<1 %
9	escritorempedimido.bl... Fuente de Internet	<1 %
10	Entregado a Universida... Trabajo del estudiante	<1 %

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSTGRADO

PROGRAMA ACADÉMICO DE CIENCIAS EMPRESARIALES

Regulación del Servicio de Taxi en Lima Metropolitana

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR: SAMANTHA SOLEDAD MENESES TURÍN (0000-0003-34348753)

ASESOR: JIMMY DIAZ MANRIQUE (0000-0002-5240-1522)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: DIRECCIÓN

CIUDAD DE LIMA - PERÚ

2019

Página: 1 de 38 Número de palabras: 13775 Text-only Report High Resolution Activado

08:42 a. m. 15/12/2019

Formulario de Autorización para la Publicación de la Tesis



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI)  
"César Acuña Peralta"

## FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS TESIS

### 1. DATOS PERSONALES

Apellidos y Nombres: (solo los datos del que autoriza)

Menezes Turín Samantha Soledad

D.N.I. : 00794475

Domicilio : Jr. Pastaya 1330 Breña

Teléfono : Fijo : 3321677 Móvil : 997332787

E-mail : Samymenezes@hotmail.com

### 2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

Tesis de Pregrado

Facultad : .....

Escuela : .....

Carrera : .....

Título : .....

Tesis de Posgrado \*

Maestría

Doctorado

Grado : Maestría

Mención : Gestión Pública

### 3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

Menezes Turín Samantha Soledad

Título de la tesis:

Regulación del Servicio de taxi en Lima Metropolitana

Año de publicación : 2020

### 4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN VERSIÓN ELECTRÓNICA:

A través del presente documento, autorizo a la Biblioteca UCV-Lima Norte, a publicar en texto completo mi tesis.

Firma :

Fecha: 07 de marzo de 2020



# UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

## AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN DE

### ESCUELA DE POSGRADO

A LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:

SAMANTHA SOLEDAD MENESES TURÍN

INFORME TITULADO:

REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI EN LIMA  
METROPOLITANA

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE:

MAESTRA EN GESTIÓN PÚBLICA

SUSTENTADO EN FECHA:

24 de Mayo de 2016

NOTA O MENCIÓN:

Aprobado por Unanimidad



FIRMA DEL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN