



ESCUELA DE POSGRADO  
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN GESTION PÚBLICA

Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera:  
Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:  
Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Br. Jesús José Tapia Tarrillo (ORCID: 0000-0002-6114-7378)

ASESOR:

Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alva (ORCID: 0000-0001-6547-0159)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Gestión de Políticas Públicas

LIMA – PERÚ

2019

**Dedicatoria:**

Dedico la presente investigación a todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyen con el esfuerzo de conocer las características de una determinada situación y formulan líneas que orienten el desarrollo de mejores condiciones para la sociedad.

**Agradecimiento:**

A la Universidad Cesar Vallejo que me albergó en sus aulas, en las cuales sus docentes me permitieron desarrollar una visión más amplia de la gestión pública como servicio del bienestar de la comunidad. A mi asesor de tesis por su permanente insistencia de continuar con el desarrollo de la investigación con la rigurosidad técnica y científica. A los profesionales que me permitieron obtener la información para la formulación de la tesis y a mi esposa y mis hijos por su apoyo permanente.

### DICTAMEN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

EL / LA BACHILLER (ES): TAPIA TARRILLO, JESÚS JOSÉ

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

**MEDIDAS PREVENTIVAS EN SEGURIDAD VIAL EN EL TRANSPORTE NACIONAL DE PASAJEROS POR CARRETERA: CASO MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

Fecha: 17 de agosto de 2019

Hora: 8:45 a.m.

**JURADOS:**

**PRESIDENTE:** Dra. Nancy Cuenca Robles

Firma: 

**SECRETARIO:** Dra. Francis Esmeralda Iburguen Cueva

Firma: 

**VOCAL:** Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alva

Firma: 

El Jurado evaluador emitió el dictamen de:

..... *Aprobada por unanimidad* .....

Habiendo encontrado las siguientes observaciones en la defensa de la tesis:

.....  
.....  
.....  
.....

Recomendaciones sobre el documento de la tesis:

..... *Completar bibliografía de acuerdo APA* .....

..... *Revisar APA* .....

.....  
.....

**Nota:** El tesista tiene un plazo máximo de seis meses, contabilizados desde el día siguiente a la sustentación, para presentar la tesis habiendo incorporado las recomendaciones formuladas por el jurado evaluador.

### **Declaración de autenticidad**

Yo, Jesús José Tapia Tarrillo, estudiante de la Escuela de Posgrado, del programa académico Maestría en Gestión Pública, de la Universidad César Vallejo, Sede Lima Norte; presento mi trabajo académico titulado "Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera: Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones", en 101 folios para la obtención del grado académico de Maestro(a) en Gestión Pública, es de mi autoría.

Por lo tanto, declaro lo siguiente:

- He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes, de acuerdo con lo establecido por las normas de elaboración de trabajos académicos.
- No he utilizado ninguna otra fuente distinta de aquellas expresamente señaladas en este trabajo.
- Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado completo ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
- Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.
- De encontrar uso de material intelectual ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinen el procedimiento disciplinario.

Lima, 02 de agosto de 2019

  
Jesús José Tapia Tarrillo

## Índice

|                                                             | <b>Página</b> |
|-------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Carátula</b>                                             | <b>i</b>      |
| <b>Dedicatoria</b>                                          | <b>ii</b>     |
| <b>Agradecimiento</b>                                       | <b>iii</b>    |
| <b>Página del Jurado</b>                                    | <b>iv</b>     |
| <b>Declaración de autenticidad</b>                          | <b>v</b>      |
| <b>Índice</b>                                               | <b>vi</b>     |
| <b>Índice de tablas</b>                                     | <b>vii</b>    |
| <b>Índice de figuras</b>                                    | <b>viii</b>   |
| <b>Resumen</b>                                              | <b>ix</b>     |
| <b>Abstract</b>                                             | <b>x</b>      |
| <b>I. Introducción</b>                                      | <b>1</b>      |
| <b>II. Método</b>                                           | <b>12</b>     |
| <b>2.1. Tipo de diseño de investigación</b>                 | <b>12</b>     |
| <b>2.2. Escenario de estudio</b>                            | <b>13</b>     |
| <b>2.3. Participantes</b>                                   | <b>13</b>     |
| <b>2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos</b> | <b>14</b>     |
| <b>2.5. Procedimiento</b>                                   | <b>15</b>     |
| <b>2.6. Matriz de categorización apriorística</b>           | <b>16</b>     |
| <b>2.7. Método de análisis de información</b>               | <b>17</b>     |
| <b>2.8. Mapeamiento de procesos de la investigación</b>     | <b>18</b>     |
| <b>2.9. Aspectos éticos</b>                                 | <b>18</b>     |
| <b>III. Resultados</b>                                      | <b>19</b>     |

|                                                                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>IV. Discusión</b>                                                                                                                                                                | <b>23</b> |
| <b>V. Conclusiones</b>                                                                                                                                                              | <b>31</b> |
| <b>VI. Recomendaciones</b>                                                                                                                                                          | <b>32</b> |
| <b>Referencias</b>                                                                                                                                                                  | <b>33</b> |
| <b>Anexos</b>                                                                                                                                                                       | <b>38</b> |
| <b>Anexo 1: Matriz de categorización de datos</b>                                                                                                                                   | <b>39</b> |
| <b>Anexo 2: Matriz de triangulación N° 1 sobre competencia normativa del MTC</b>                                                                                                    | <b>40</b> |
| <b>Anexo 3: Matriz de triangulación N° 2 sobre competencia de gestión del MTC</b>                                                                                                   | <b>45</b> |
| <b>Anexo 4: Matriz de triangulación N° 3 sobre competencia de fiscalización del MTC.</b>                                                                                            | <b>48</b> |
| <b>Anexo 5: Instrumentos de recolección de datos, Guía de entrevista 1: Preguntas a directores generales de transporte terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones</b> | <b>53</b> |
| <b>Anexo 6 Instrumentos de recolección de datos, Guía de entrevista 2: Preguntas a superintendente de transporte de personas, carga y mercancías</b>                                | <b>54</b> |
| <b>Anexo 7: CD conteniendo grabación de entrevistas</b>                                                                                                                             | <b>55</b> |
| <b>Anexo 8: Desgravación de entrevistas sujeto 1</b>                                                                                                                                | <b>56</b> |
| <b>Anexo 9: Desgravación de entrevistas sujeto 2</b>                                                                                                                                | <b>70</b> |
| <b>Anexo 10: Desgravación de entrevistas sujeto 3</b>                                                                                                                               | <b>85</b> |
| <b>Índice de tablas</b>                                                                                                                                                             |           |
| <b>Tabla 1: Número de accidentes de tránsito – Perú 2008 - 2017</b>                                                                                                                 | <b>98</b> |
| <b>Tabla 2: Muertos por accidentes de tránsito Perú 2008 – 2017</b>                                                                                                                 | <b>99</b> |

## **Índice de figuras**

|                  |                                                                                                                          |            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Figura 1:</b> | <b>Accidentes de tránsito 2006 - 2017</b>                                                                                | <b>100</b> |
| <b>Figura 2:</b> | <b>Muertos por accidentes de tránsito 2006 – 2017</b>                                                                    | <b>100</b> |
| <b>Figura 3:</b> | <b>Movimiento de pasajeros en el servicio regular nacional del transporte terrestre, según departamento, 2008 - 2017</b> | <b>101</b> |



## **Resumen**

En la presente investigación, titulada “Medidas preventivas en seguridad vial en los servicios nacionales de transporte de pasajeros: Caso del Ministerio de Transporte y Comunicaciones”, se utilizó un enfoque cualitativo para determinar si el Ministerio cumple su función de prevención de accidentes de tráfico en los servicios nacionales de transporte de pasajeros. El método inductivo basado en el paradigma interpretativo fue utilizado para desarrollar una teoría empíricamente fundamentada sobre las medidas tomadas por el Ministerio en el ejercicio de sus responsabilidades de legislación, gestión y control del transporte y tránsito por carretera, para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en los servicios nacionales de transporte de pasajeros. La investigación consistió en un estudio de caso, en el que participaron funcionarios públicos designados por el Ministerio para el ejercicio de las funciones de legislación, gestión y de control del transporte por carretera y el tránsito, a quienes se les invitó a presentar su experiencia y conocimiento sobre el asunto a través de entrevistas. Se concluyó lo siguiente: La regulación sobre servicios de transporte y tránsito por carretera emitida por el Ministerio, así como la gestión y fiscalización de dichas actividades no son suficientes para prevenir la ocurrencia de accidentes de tránsito.

Palabras claves: accidentes de tránsito, transporte, prevención, seguridad vial

### **Abstract**

The present investigation, entitled “Preventive measures in road security in the national passenger transport services: The case of the Ministry of Transport and Communications”, had as its main objective to use a qualitative approach in order to determine if the Ministry fulfills its role of preventing traffic accidents in the national passenger transport services. The inductive method based in the interpretative paradigm was used in order to develop an empirically grounded theory about the measures taken by the Ministry in the exercise of its responsibilities of lawmaking, management and control of road transport and transit to prevent the occurrence of traffic accidents in the national passenger transport services. The investigation consisted of a Case Study, having as participants public officials designated by the Ministry who were in charge of lawmaking, management and control of road transport and transit, which were invited to present their experience and knowledge about the matter through interviews. It was concluded the following: the regulation on transportation services and road transit issued by the Ministry, as well as the management and supervision of various activities carried out, are not enough to prevent the occurrence of road accidents.

**Keywords:** traffic accidents, transportation, prevention, road safety

## **I. Introducción**

La siniestralidad en carreteras representa para el mundo una grave problemática para los países, debido al gran número de muertos y lesionados, a los fuertes impactos económicos y emocionales para sus familias y a los ingentes recursos que destinan los países para su atención. En el mundo fallecen, diariamente, más de 3,000 seres humanos como consecuencia de este mal, siendo los países de menor desarrollo y los de ingresos medios los que contribuyen con cerca del 85% de esas muertes; su costo económico es cercano al 1% del producto nacional bruto (PBI) para las naciones de recursos escasos, el 1,5% para los de ingresos medianos y un 2% para los países desarrollados (Organización Mundial de la Salud, 2004, p. 2). Los porcentajes señalados muestran una significativa afectación de las economías de los países. La temática expuesta forma parte de las mesas de trabajo de los organismos internacionales y de las agendas de los gobiernos, quienes buscan identificar alternativas para impulsar acciones para controlarla y revertirla. Sobre el particular, la Asamblea General de las Naciones Unidas, declaró los años del 2011 al 2020, como el “Decenio de Acción para la Seguridad Vial”; ello, con el propósito de promover en los países, acciones orientadas a controlar y reducir los siniestros viales y a reducir el número de fallecidos por esta causa. También elaboró y aprobó el “Plan mundial para el decenio de acción sobre la seguridad vial”, con miras a proveer a los países, un marco general de acción, a fin que dentro de sus compromisos suscritos en esta materia, impulsen actividades sobre seguridad vial que reduzcan la siniestralidad en las vías (Organización Mundial de la Salud, 2017, p. 10). El plan mundial comprende aspectos referidos a la gestión de la seguridad vial que incluye las carreteras, vehículos, usuarios de la red vial y servicios de transporte seguros; así como aspectos referidos a la respuesta y atención hospitalaria de los lesionados. En el Perú, la situación no es menos preocupante; según la Tabla 2 del presente documento, el promedio anual de fallecidos por esta causa entre el 2008 y el 2017 fue de 3,072 personas (Consejo Nacional de Seguridad Vial, 2017); es decir, más de ocho personas diarias, cantidad mayor al promedio mundial, que representa para el país un gasto aproximado del 1% del PBI (Ministerio de Salud, 2009, p. 34). Como se aprecia en la Tabla 2 del presente documento, el 27.37 % de fallecimientos por accidentes de tránsito en el mismo periodo ocurrieron en red vial no urbana del país, por las cuales, durante el año 2018, se movilizaron más de 84 millones de personas utilizando los vehículos del transporte nacional de pasajeros que unen la ciudad capital y las ciudades del interior; así como el prestado entre éstas ciudades

(Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2018, p. 85). Ello, significaría que las personas que se desplazan por la red vial nacional, generalmente de menores recursos, estarían en riesgo de sufrir un siniestro vial. Dada la gravedad del problema y teniendo como perspectiva el control y disminución de los siniestros viales, el Ministerio de Salud (MINSA) presentó el Informe nacional - accidentes de tránsito, problema de salud pública, el cual comprende recomendaciones sobre seguridad vial que deberían implementar los organismos públicos vinculados, de manera directa, a través de la gestión y control del tránsito y transporte terrestre o, de manera indirecta, a través de los servicios de salud, educación otros, con el propósito de controlar y disminuir la cantidad de lesionados por siniestros viales. Estas recomendaciones están referidas al compromiso político y a las iniciativas que dichas instituciones, con el liderazgo de la Presidencia de la República, podrían desarrollar de manera integral, para afrontar el problema de la inseguridad vial (Ministerio de Salud, 2009, p. 61). No obstante la iniciativa señalada, la cifra de la accidentalidad en las carreteras del país mantiene la tendencia de los últimos 10 años, a pesar que el Estado, a través del MTC, emitió normas para regular el transporte y tránsito terrestres e impulsó acciones administrativas y de fiscalización para orientar la conducta de los usuarios de la red vial pública; así como de los transportistas con la finalidad de contar con un transporte y tránsito terrestres seguros; siendo en consecuencia, la siniestralidad vial un grave problema para el servicio de transporte nacional de pasajeros y, por ende, para el país.

Sobre los accidentes de tránsito existen diversas investigaciones orientadas a explicar el fenómeno y a proponer algunas medidas que podrían contribuir a su solución. Sobre el particular, Requena (2018, págs. 319 - 329) en referencia a la seguridad vial, concluye entre otros, en: (a) la necesidad de la unificación de criterios y la integración de las dependencias públicas competentes para mejorar la gestión de la seguridad vial, (b) propiciar las investigaciones rigurosas en materia de seguridad vial con la participación del sector privado, (c) el sistema educativo debe impartir una educación basada en valores para mejorar la formación en de la ciudadanía en general. Por su parte, González (2017, p. vii) concluyó que la aplicación de la Ley de Tolerancia Cero en la ciudad de Santiago y los controles realizados por sus autoridades, redujo el número de accidentes viales, de manera significativa en tres zonas de la región Metropolitana; sin embargo, precisó que aún existen algunos lugares problemáticos que presentan alta concentración de accidentes. En Colombia, una investigación concluyó que en el departamento del Cauca, no existen políticas públicas de seguridad vial, salvo un acto administrativo insipiente que capta información de las fuentes

policiales sin participación interinstitucional ni una visión para mejorar los indicadores, programas y proyectos utilizados para controlar y aminorar las muertes y lesiones ocasionadas por este mal (Cuadros, 2016, pp. 162 - 166). Por su parte, Tencio (2008, pág. 13), indicó, a partir de un enfoque educativo, la necesidad de impulsar una formación ciudadana comprometida con la seguridad vial, con ideas de respeto de la vida en la búsqueda del bien común. En el país, Mendo (2018, p. viii) señaló que el nivel de conocimientos de los conductores respecto de las reglas de tránsito, mecánica y manejo se incrementó significativamente con la aplicación del nuevo Reglamento de licencias de conducir y que su responsabilidad en los siniestros viales disminuyó en 29% con relación al período anterior a la última revalidación o recategorización de sus respectivas licencias de conducir. Por su parte, Ocmin (2015, p. xi) concluyó que la seguridad vial se relaciona inversamente con la conciencia cívica y ciudadana en los mototaxistas de Yurimaguas; esto es, a mayor número de infracciones de tránsito, menor nivel de conciencia cívica y ciudadana. Contribuye al debate nacional Baca (2015, pp. 61 - 62), señalando que (a) las políticas de seguridad vial implementadas en el país son pocas, (b) que no existen recursos para la seguridad vial y que, no obstante, resaltar que la prevención es importante, los índices de siniestralidad siguen creciendo y (c) que hay deficiencia en las coordinaciones de los actores que ejecutan las políticas públicas sobre la seguridad vial. Por su parte, Málaga (2010, pág. 235) concluyó que debe caracterizarse mejor el problema para establecer políticas públicas sobre accidentes de tránsito y recomendó efectuar valoraciones con fundamentos científicos y evaluaciones económicas, de tal manera, que se pueda tener una comprensión de la problemática soportada en el conocimiento científico del fenómeno y en sus impactos económicos para el Estado, la sociedad y las familias de las víctimas. Der otro lado, Quistberg, Miranda & Ebel (2010, pág. 248) concluyeron que en el Perú, la seguridad vial es crítica y, por lo tanto, prioritaria; en tal sentido, recomendaron una serie de intervenciones para evitar las muertes y lesiones de los peatones. Por su parte Pico, González y Noreña (2011, pág. 190) concluyeron que las políticas públicas sobre seguridad vial y peatonal diseñadas para influir de manera integral en las personas deben ser reenfocadas para generar cambios en el comportamiento humano, de una conducta de sobre exposición y factores ambientales a un enfoque de cultura y participación de los ciudadanos y de visión social del riesgo, ello, con el fin de propiciar las condiciones para la participación de la autoridad local y de los ciudadanos con conocimiento del problema y sus consecuencias; así como su compromiso y empoderamiento para contribuir a resolver este flagelo de manera seria. Finalmente, Artica (2015, pp. 51 - 54) concluyó que las

principales dificultades de la seguridad vial son: (a) la carencia de atención completa a las víctimas de siniestros viales, debido a una inadecuada ejecución de las políticas sobre seguridad vial y a la falta de una legislación, programas y planes sobre esta temática, agregando que los que existen se aplican bajo políticas no articuladas y un inapropiado sistema de monitoreo; (b) la ausencia de políticas públicas y normas en materia de cooperación institucional dificultan la coordinación entre los entes responsables de la fiscalización y la ejecución de las sanciones en el transporte y tránsito vehicular; (c) las carencias en las normas para la recolección y sistematización de la información sobre la tasa de mortandad y lesionados y (d) el bajo conocimiento de los usuarios y de los operadores del transporte de las normas de tránsito y sobre sus respectivos derechos.

El tránsito y transporte son conceptos inherentes a las actividades de desplazamiento de los seres humanos y se materializan cuando éstos se trasladan de un lugar a otro. Conforme a la Constitución Política del Perú (1993), el tránsito deriva del derecho fundamental de la persona de desplazarse por el territorio nacional sin restricciones, salvo las que podrían derivar de las situaciones de seguridad nacional dispuestas por el gobierno nacional, ello con sujeción al mandato constitucional (art. 2, numeral 11). Sobre este particular, Hernández (2003, p. 43) señaló que “el derecho de tránsito no es más que un cúmulo de normas reguladoras del espacio, tiempo, el movimiento y la estancia de personas, vehículos y otros objetos interactuantes en la vía, para solucionar los potenciales conflictos y evitar daños”. En efecto, existen diversas normas, emitidas por la autoridad competente para regular el desplazamiento, el uso del espacio público, los tiempos y demás acciones, a fin que el tránsito por la vía pública sea ordenado y seguro, con el propósito de alcanzar el bien común en una comunidad y evitar de esta manera, los desentendimientos entre sus miembros. El Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito (Decreto Supremo 016-2009-MTC, 2009) define al tránsito como el “Conjunto de desplazamientos de personas, vehículos y animales por las vías terrestres de uso público” (art. 2). Esta definición es el marco para el desarrollo de diversas disposiciones sobre el tránsito y transporte que orientan la conducta y el proceder del usuario de la vía como condición básica para alcanzar su seguridad al desplazarse por la vía, ello forma parte del bien jurídico de seguridad de las personas protegido por el Estado, que garantiza su libre desplazamiento por el territorio nacional. De otro lado, La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181, 1999) define al transporte terrestre, como la actividad que permite el traslado de las personas, bienes y cosas de un lugar a otro (art. 2). Esta actividad vendría a ser la evolución de la actividad del

tránsito (desplazamiento) a una más compleja de traslado de personas y bienes utilizando medios de transporte, siendo uno de ellos el automóvil, que se desplaza por las carreteras acortando las distancias y facilitando este traslado. Es decir, el transporte se convirtió en una actividad de significativa trascendencia para la sociedad actual; pues, por un lado, satisface las necesidades de desplazamiento de las personas de manera particular y, por otro, satisface las necesidades de desplazamiento comunitario. Al respecto, Aparicio (Ingeniería del transporte, 2008) define al transporte como una “actividad económica que tiende a satisfacer las necesidades humanas de movilidad, tanto de las personas como de las cosas por medios materiales y escasos” (p. 19). El desarrollo de la humanidad y el desarrollo de sus actividades trajo consigo las necesidades de desplazamientos masivos de personas y el traslado de grandes volúmenes de bienes, creando así, las condiciones para el servicio de transporte, como una actividad económica realizada por personas especializadas, denominadas transportistas, quienes de manera organizada y con medios y procesos definidos previamente, atienden las necesidades de traslado de las personas y bienes con objetivos diversos, entre ellos, los económicos, productivos, comerciales, turismo, deportivos a cambio de una retribución. Según Ruiz (2011), el transporte terrestre, en sus distintas clasificaciones, es una actividad económica importante para las economías modernas; sin embargo, se encuentra ante contradicciones permanentes entre la necesidad de mayor movilidad, la congestión y los accidentes de tránsito (pág. 13). Estas contradicciones, definidas como externalidades impactan negativamente en las personas, afectando su seguridad y su salud, el ambiente y la propiedad. Una de las externalidades, quizás la más importante, es el accidente de tránsito, con graves consecuencias económicas y emocionales para las familias de las víctimas y para la sociedad. Al respecto, en un estudio realizado en la ciudad de Bogotá, concluyó que el costo médico de los siniestros viales, resultan ser una importante carga económica para el Estado y para las familias de las víctimas y que la accidentalidad, principal consecuencia del problema del tránsito, resulta ser un problema de salud pública (Gómez, Quitian, Maldonado, Naranjo, & otros, 2014, pp. 679 -680); por el gran número de bajas en la población (muertos y lesionados) y las pérdidas económicas que generan (Cal & Cárdenas, 2007, p. 510); así como los costos indirectos de la congestión (pérdidas de horas hombre) y de la contaminación de fuentes móviles (enfermedades). Con relación a la externalidad denominada accidente de tránsito, se debe señalar que en el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito (Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, 2009) es definido como el “evento que causa daño a personas o cosas que se produce como consecuencia directa de la

circulación de vehículos”(art. 2). No obstante esta definición amplia, el accidente de tránsito ha sido analizado por diversos autores, quienes han manifestado sus ideas en diversos documentos. Al respecto, Chia y Huamaní (2010, p. 3) consideran que el accidente de tránsito, que debería ser un suceso eventual e involuntario, tiene una causalidad dependiente y que no resulta necesariamente de acciones no controladas de parte de los agentes involucrados, sino que es el resultado de acciones consientes y, por lo tanto, voluntarias de los hacedores de la política. Es decir, el accidente de tránsito podría devenir de situaciones imprevisibles o por actitudes negligentes de sus potenciales generadores que son el peatón, el conductor o el pasajero, cuando éstos se desplazan por la red vial pública, siempre que no haya intención de provocarlo o una actitud de generar daño a un tercero. Esta sería la razón principal por la cual, en las regulaciones de los países, el siniestro vial es considerado como un delito culposo debido a la actitud imprudente o negligente del conductor o peatón o por la inobservancia de la reglamentación del tránsito. En caso que el siniestro vial haya sido causado bajo una conducta maliciosa, este sería considerado como un delito (Silva, 1995, p. 464). Lo señalado líneas arriba, hasta cierto punto, cuestiona la definición establecida en la reglamentación vigente por no ser completa al no comprender el elemento de la prevención, razón por la cual podría surgir la idea de proponer su revisión con el propósito de establecer un concepto completo y orientador para determinar las responsabilidades que deriven de este suceso. De otro lado, Aparicio (2008, pág. 342) señaló que William Haddon determinó las tres fases de la producción de un accidente; así como los tres elementos epidemiológicos que participan en cada fase. La importancia del instrumento creado por Haddon, radica en que es un modelo dinámico de nueve celdas, en las cuales se puede intervenir con diversas medidas para tratar de reducir el número de siniestros viales, así como la ejecución de las estrategias y planes de prevención. Al respecto, Manso y Castaño (2008) señalan que aplicando la Matriz de Haddon al tema de los accidentes de tráfico, con las tres fases temporales y los tres factores del triángulo de la enfermedad, se pueden evaluar los múltiples factores que podrían incrementar o reducir la probabilidad de que se produzcan lesiones, así como la implementación de acciones y planes de prevención (p. 91 y 90). Es decir, la matriz de Haddon permite analizar y conocer las principales causas del error, los defectos del diseño de los vehículos, los defectos de las vías y los comportamientos peligrosos que contribuyen a la ocurrencia de siniestros viales; también permite diseñar medidas preventivas para atenuar la gravedad y los efectos de los traumatismos a largo plazo. Estos aspectos deberían ser considerados en el diseño y formulación de las normas, como disposiciones preventivas y en



formulación de estrategias y planes para controlar y reducir el número de siniestros viales. Teniendo en cuenta que el transporte y tránsito terrestres son actividades básicas para el desplazamiento de las personas y bienes y para la realización de las diversas tareas de la sociedad, éstas deben ser eficientes y seguras para que sus miembros satisfagan sus necesidades sin dificultades y dentro de los márgenes previsibles. Para este cometido, es necesario que las instituciones competentes cumplan con su rol en materia de tránsito y transporte terrestres, con la eficiencia y eficacia que establecen sus normas orgánicas y las funciones que les asignan las leyes, en concordancia con el objetivo de la acción del Estado, ello con el propósito de satisfacer el desplazamiento de sus integrantes en condiciones seguras y cuidando su salud mediante servicios seguros de transporte (Ley 27181, 1999, art. 3). Este lineamiento es el marco para el ejercicio de las competencias reguladoras, de fiscalización y gestión del transporte y tránsito terrestres en estricta observancia del principio de la acción estatal; en tal sentido, el Estado, a través de sus instituciones, está obligado a propiciar la seguridad en el tránsito vial como presupuesto básico para salvaguardar la vida e integridad física de las personas cuando se desplazan por la vía. El MTC, dependencia del Gobierno Nacional, cuya misión es impulsar y facilitar “sistemas de transporte y comunicaciones eficientes, seguros y competitivos, que contribuyan a la inclusión social, la integración y del desarrollo económico sostenible del país (Plan Operativo Institucional 2018 - POI del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2017, p. 5); es el órgano rector del país en esta materia con las competencias (Ley 27181, 1999, art. 10) para alcanzar el objetivo de proveer al país un transporte seguro, eficiente y competitivo. Este objetivo concuerda con el lineamiento de “Promoción del desarrollo, seguridad y calidad en los servicios de transporte” señalado en la política nacional del Sector Transportes (Resolución Ministerial 817-2006-MTC/09, 2006, p. 3); por lo tanto, el MTC tiene las herramientas para dictar las reglas que orienten la conducta de los usuarios durante su desplazamiento por las vías, para establecer los instrumentos legales y administrativos que propicien una gestión eficiente de los servicios de transporte por carretera terrestre, infraestructura vial y una circulación segura de los vehículos. También tiene las herramientas para establecer los instrumentos legales y administrativos para una fiscalización eficiente de los dispositivos reglamentarios vigentes, teniendo a la seguridad como elemento básico para promover el desarrollo del transporte y tránsito terrestres. En consecuencia, el ejercicio de sus competencias normativas, de gestión y de fiscalización debería tener la eficiencia y la eficacia para propiciar la seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera. La competencia normativa de la autoridad de

transporte es “La potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional” (Ley 27181, 1999, art. 11), sobre cuyo amparo el MTC emite los reglamentos nacionales estableciendo las herramientas legales y administrativas para la fiscalización y gestión del tránsito y transporte por carretera; también tiene la facultad exclusiva de interpretar los principios establecidos sobre esta materia y la obligación de cautelar su cumplimiento en todo el país (Ley 27181, 1999, art. 16). La competencia de gestión de la autoridad competente es la “facultad de las autoridades competentes para implementar los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la Ley y en los reglamentos nacionales” (Ley 27181, 1999, art. 12), al amparo de la cual, el MTC administra la infraestructura vial no concesionada y la expedición de las concesiones y licencias de autorización para la realización de los servicios de transporte por carretera terrestre; así como de la instrumentación de la prevención de los siniestros viales, la administración y actualización de los sistemas de licencias de conducción y de las revisiones técnicas de los vehículos. También está a cargo del mantenimiento de los registros administrativos del tránsito y transporte terrestre y de generar las acciones para fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos subnacionales en esta materia (Ley 27181, 1999, art. 16). La competencia de fiscalización de la autoridad competente es la “facultad que comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre” (Ley 27181, 1999, art. 13); marco en el cual el MTC desarrolla la fiscalización del tránsito y transporte terrestre que está bajo su competencia (Ley 27181, 1999, art. 16, literal l). En este contexto, el MTC, en su condición de órgano rector nacional en transporte y tránsito terrestres, ejerce sus competencias para establecer las condiciones básicas necesarias para el desarrollo de un transporte seguro, eficiente y competitivo, emitiendo una regulación coherente y técnicamente razonable para el desarrollo de las actividades del tránsito y transporte terrestres, los instrumentos y procedimientos necesarios para una gestión y fiscalización eficiente de dichas actividades, liderando a nivel nacional la regulación, gestión y fiscalización de las referidas actividades. En contexto, el MTC, en ejercicio de su competencia normativa, elaboró y publicó los reglamentos nacionales relativos a los requisitos y condiciones que deben cumplir los vehículos para ingresar al parque automotor nacional y las condiciones para su circulación por la red vial pública (Reglamento Nacional de Vehículos, 2003), la asignación de la placa única nacional de rodaje para identificar y autorizar la circulación de los vehículos automotores por la red vial pública (Reglamento de

Placa Única Nacional de Rodaje, 2008), la inspección técnica vehicular con el propósito de verificar y mantener las condiciones técnico mecánicas de los vehículos, de tal manera que, su circulación por la red vial pública sea segura para los usuarios de la misma (Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, 2008), el seguro que debe contar un vehículo que circula por la vía pública y que permita a las personas usuarias de la misma contar con una cobertura ante la eventualidad de un siniestro vial (Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito, 2002), las normas que rigen el desplazamiento de personas y vehículos por la vía pública, así como las condiciones de señalización y uso de la vía pública, el ambiente y la propiedad relacionadas al tránsito (Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, 2009), el desarrollo de la infraestructura vial (Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, 2008), las condiciones y requisitos para la emisión de las licencias para conducir vehículos automotores de transporte terrestre y el régimen para su otorgamiento (Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir, 2016), las condiciones y requisitos para la prestación de los servicios de transporte, régimen de autorizaciones, los derechos y obligaciones de los transportistas y usuarios; así como el régimen de fiscalización del referido servicio (Reglamento Nacional de Transportes, 2009) entre otros reglamentos. Con dicha normativa, el MTC ha venido desarrollando el cuerpo legal que soporta la seguridad vial y la prestación de los servicios de transporte por carretera en condiciones seguras. Forma parte de su competencia de gestión la administración de la infraestructura vial nacional no entregada en concesión, el proceso de otorgamiento de las autorizaciones para el servicio de transporte nacional de personas por carretera, y las autorizaciones para la circulación vial (placa única nacional de rodaje y licencias de conducir). También otorga las autorizaciones a las entidades complementarias encargadas de verificar los requisitos y condiciones de los conductores y las condiciones técnicas y de funcionamiento de los vehículos; así como la administración y actualización de los diversos registros administrativos de tránsito y transporte terrestres. Para el ejercicio de su competencia fiscalizadora, se creó la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), con facultad para supervisar, fiscalizar y sancionar los incumplimientos a las normas del tránsito y transporte terrestres nacionales e internacionales vigentes (Ley 29380, 2009). Esta institución también está facultada para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el tránsito en la red vial departamental y nacional y a las normas relacionadas a los vehículos automotores; así como las actividades

complementarias para cautelar la seguridad en el desarrollo del transporte por carretera y tránsito a nivel nacional (Reglamento de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, 2009). Los gobiernos Subnacionales, en sus jurisdicciones, tienen facultad para complementar sin desnaturalizarla, la reglamentación nacional sobre tránsito y transporte terrestres, mediante ordenanzas (Ley 27181, 1999, art. 16A y art. 17.1). Una de las medidas del Poder Ejecutivo para promover la seguridad vial en el Perú fue la creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial (CNSV) como instancia rectora de la promoción y coordinación de las acciones relacionadas con la seguridad vial del país y para elaborar las propuestas de metas, objetivos y políticas de prevención orientadas a controlar y reducir los siniestros viales (Decreto Supremo N° 010-96-MTC, 1996). Mediante los Decretos Supremos 024-2001, 027-2002 y 023-2008, 028-2011-MTC, se emitieron normas para fortalecer este ente; sin embargo, con el Decreto Supremo N° 021-2018-MTC se redujo su nivel a la de una comisión multisectorial, solo para realizar el seguimiento de los temas de la seguridad vial, no obstante, que en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021 (Decreto Supremo N° 019-2017-MTC, 2017), se señaló que la complejidad de la seguridad vial requiere de instituciones y normas “que respondan al enfoque de gobernabilidad como capacidad de las instituciones para formular e implementar de forma eficiente políticas y normas en pos del bien común” (numeral 1.1.1). Con el cambio normativo señalado se generó una contradicción entre el propósito sobre la seguridad vial que se persigue en el país con el nivel de los instrumentos administrativos que requiere el Estado para la implementación de sus políticas en esta materia. A la fecha no se ha remediado esta situación, no obstante la problemática que representan la siniestralidad en las carreteras. Con relación al rol de las entidades públicas, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) estableció que “Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación” (art. II). Según esta norma, las entidades públicas deben realizar sus funciones conforme, entre otros, a los principios eficacia, eficiencia y prevención que señala la norma referida, para dar oportuno cumplimiento a sus metas y objetivos, optimizar los recursos asignados para el desarrollo de sus funciones y para enfrentar los riesgos que pudieran impactar negativamente en la vida de las personas; ello supone que el MTC debería desarrollar su rol rector nacional de manera eficiente, eficaz y oportuna, teniendo siempre presente el interés de la ciudadanía. Lo señalado se lograría si las entidades públicas diseñan sus objetivos y metas teniendo en cuenta el interés de la ciudadanía, los plazos fijados para resolver oportunamente

la problemática planteada y utilizan los recursos destinados para la intervención de manera eficiente. En este contexto, el MTC está obligado a adoptar las medidas adecuadas para que el transporte nacional por carretera sea seguro, eficiente y competitivo, desempeñando sus roles normativos, de gestión y de fiscalización con eficiencia para alcanzar este objetivo estratégico, de tal manera que dicho servicio constituya un apoyo para el desarrollo de las diversas actividades del país. Sobre el particular, García (2007) refiere que la “nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz; es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible” (p. 44). Esto supone una gestión pública moderna que cuente con los instrumentos administrativos y los recursos materiales y humanos y con las capacidades suficientes para atender las demandas de la sociedad, entre otras, la de cautelar la salud y seguridad de sus miembros durante su desplazamiento por las vías públicas; así como la protección de la propiedad y el ambiente. En este contexto, las autoridades competentes deberían desarrollar sus facultades de manera diligente dentro del marco de las políticas nacionales para alcanzar las metas y objetivos previstos en sus planes institucionales. En tal sentido, la presente investigación indagará sobre si las normas sobre el tránsito y transporte terrestres emitidas por el MTC y si la gestión y fiscalización de dichas actividades desarrolladas por este organismo cumplen con su finalidad de prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera, servicio afectado por un significativo número de siniestros viales. En este contexto, se formulan las siguientes preguntas:

**Problema General:** ¿En qué medida el MTC cumple con su rol de prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

**Problema específico 1:** ¿En qué medida las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

**Problema específico 2:** ¿En qué medida la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

**Problema específico 3:** ¿En qué medida la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

La presente investigación tiene una justificación práctica porque está orientada a conocer si las normas de tránsito y transporte terrestres; así como la fiscalización y gestión realizada por

el MTC, en su condición de órgano rector nacional, cumplen con su finalidad de prevenir los accidentes de tránsito en la prestación del servicio de transporte nacional de pasajeros por carretera. Los resultados de la investigación permitirán recomendar algunas líneas de acción que conlleven a profundizar los esfuerzos nacionales orientados a controlar y reducir dichos siniestros viales (Bernal, 2010, pp. 106 - 107), ello con el propósito de contribuir a resolver el problema de siniestralidad vial en el transporte nacional de pasajeros y, por ende, del país; fenómeno que ha mantenido su tendencia en los últimos años, no obstante, las acciones realizadas para afrontarlo. Los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

**Objetivo General:** Determinar si el MTC cumple con su rol de prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Objetivo específico 1:** Determinar si las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Objetivo específico 2:** Determinar si la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Objetivo específico 3:** Determinar si la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

## **II. Método**

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

#### **Tipo de estudio**

La investigación es de enfoque cualitativo. Según Ñaupas, Valdivia, Palacios y Romero (2018) la investigación cualitativa “utiliza la recolección y el análisis de datos, sin preocuparse demasiado de su cuantificación (...). Su propósito es reconstruir la realidad, descubrirlo, interpretarlo” (pág. 141). En efecto, la investigación explora la función del MTC sobre la prevención de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera, a partir de los datos vertidos a través de las opiniones de los ex funcionarios designados por el MTC para el ejercicio de sus competencias normativas, de gestión y fiscalizadoras del tránsito y transporte terrestres, con la finalidad de determinar si las normas sobre el tránsito y transporte terrestre emitidas por el MTC y si la gestión y fiscalización de dichas actividades realizadas por dicho organismo público cumplen con su finalidad de prevenir los siniestros viales en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

## **Diseño de investigación**

El método utilizado se basa en el paradigma interpretativo (Ñaupas, Valdivia, Palacios, & Romero, 2018, pág 378), citando a Vasilachis (2006:28), con relación al método, señala que “la investigación cualitativa es interpretativa, inductiva, multimetódica y reflexiva” y con referencia a los objetivos, indica que “la investigación cualitativa busca descubrir lo nuevo y desarrollar una teoría fundamentada empíricamente”. En el marco de este concepto, se indagó, a partir de los puntos de vista o la manera de percibir de los profesionales que ejercieron las potestades normativa, de gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre, sobre el rol de la prevención del MTC en materia de accidentes de tránsito a fin de determinar si las normas de tránsito y transporte terrestre y la gestión de dichas actividades cumplieron con su finalidad de prevenir los siniestros viales en el transporte nacional de pasajeros por carretera. Con los resultados obtenidos y los conceptos esbozados en el marco teórico, se arribó a conclusiones que explican el grado alcanzado en la acción del MTC para prevenir los siniestros viales en el transporte nacional de pasajeros. Para el efecto, se empleó el Estudio de Caso, como “una modalidad empírica que se adecúa para estudiar problemas prácticos o situaciones específicas” (Ñaupas, Valdivia, Palacios, & Romero, 2018, pág 383) para conocer los alcances del ejercicio normativo, de gestión y del control de las actividades del transporte terrestre.

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

Al respecto, Hernandez, Fernandez y Baptista (2014) señalaron que “el punto de partida de una indagación cualitativa es la presencia del investigador en el contexto, donde comienza su inducción” (pág. 364). En efecto, la investigación se desarrolló en el ámbito de las competencias normativa, de fiscalización y de gestión del MTC sobre el transporte y tránsito terrestres, escenario en el cual se realizaron las entrevistas a los exfuncionarios designados por dicho organismo para el ejercicio de dichas competencias, siendo su experiencia en este campo, muy valiosa para obtener información sobre la prevención de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera desarrollada por el MTC a través del ejercicio normativo; así como de la fiscalización de dichas actividades.

### **2.3. Participantes**

Se consideró como participantes a tres profesionales designados por el MTC para ejercer las competencias normativas, de gestión y de fiscalización del tránsito y transporte y tránsito terrestres. Dos profesionales fueron designados por el MTC para el cargo directivo de director general de transporte terrestre con facultades para proponer las políticas y las normas para

regular el tránsito y transporte terrestre, emitir las autorizaciones y licencias para el tránsito y transporte por carretera y administrar los respectivos registros administrativos (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2010, pág. art. 66); el primer profesional ejerció el cargo entre noviembre 2011 y setiembre 2014 y el segundo entre marzo 2017 y noviembre 2018. El tercer profesional entrevistado ejerció el cargo de superintendente de transporte terrestre de personas, carga y mercancías por designación del MTC con facultades para fiscalizar el transporte nacional e internacional por carretera (Ley 29380, 2009), entre abril 2010 - marzo 2015. Al respecto, Hernandez, Fernandez y Baptista (2014, pág. 387), señala que “en estudios con perspectiva fenomenológica, en los que el objeto es analizar los valores, experiencias y significados de un grupo social, es frecuente el uso de expertos como de casos tipo”. En efecto, los referidos profesionales son expertos, en el ejercicio de las potestades normativas, de fiscalización y gestión del tránsito y transporte terrestre, conocen el marco legal y los logros alcanzados en esta materia; así como las limitaciones y dificultades que se presentaron en su gestión, por lo tanto sus opiniones, comentarios y perspectivas son valiosas. Dichos ex funcionarios fueron invitados a exponer su experiencia y conocimiento en la materia a través de entrevistas semi-estructuradas.

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

Para la indagación se utilizó la técnica individual de entrevistas semi – estructuradas, con un formato flexible que permitió profundizar cada tema en el desarrollo mismo de la entrevista mediante repreguntas y/comentarios que surgieron de la conversación. Los instrumentos utilizados para recoger la información fueron dos guías de entrevista sobre las competencias normativas, de gestión y fiscalización del transporte y tránsito a cargo del MTC. Las referidas guías son: Guía de entrevista 1: Preguntas a directores generales de transporte terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Anexo 5) y la Guía de entrevista 2: Preguntas a Superintendente de Transporte de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN (Anexo 6). Ambas guías de entrevistas fueron formuladas teniendo en cuenta la misión del MTC y al objetivo de la acción estatal, la calidad de la norma y su factor disuasivo para determinar si están orientadas a lograr un transporte seguro; así como los mecanismos de prevención de los accidentes de tránsito, el desarrollo de los sistemas de licencias de conducir y los registros administrativos para integrar la información producida por los tres niveles de gobierno como herramientas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera. La guía de entrevistas para los directores generales de transporte terrestre contiene



cinco (5) preguntas relacionadas con la subcategoría competencia normativa, tres (3) con la competencia de gestión y tres (3) preguntas con la competencia de fiscalización, en tanto que la guía de entrevistas para la Superintendente de Transporte de Personas, Carga y Mercancías, contiene cuatro (4) preguntas sobre la competencia normativa del MTC y seis (6) preguntas sobre la competencia de fiscalización.

## **2.5. Procedimiento**

### **Recojo de datos**

Una vez elaborada las guías de entrevistas, se coordinó con los participantes el lugar, fecha y hora para cada entrevista. El día 17/06/2019 se realizó la entrevista al primer participante, el día 19/06/2019 la entrevista al segundo participante y el día 28/06/2019, la entrevista a la Superintendente. Las entrevistas fueron grabadas en archivos virtuales y luego fueron reproducidas en CD que se adjunta como **Anexo 7**

### **Construcción de la matriz de categorización apriorística**

En el desarrollo del marco teórico se identificó como categoría apriorística el rol preventivo del MTC en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera, y sus competencias sobre el transporte y tránsito terrestre como subcategorías siguientes: a) Competencia normativa del transporte y tránsito terrestre, b) Competencia de gestión de dichas actividades y c) Competencia de fiscalización de las obligaciones establecidas en materia de transporte y tránsito terrestre, con lo cual se elaboró la matriz apriorística que figura como **Anexo 1**.

## Matriz de categorización apriorística

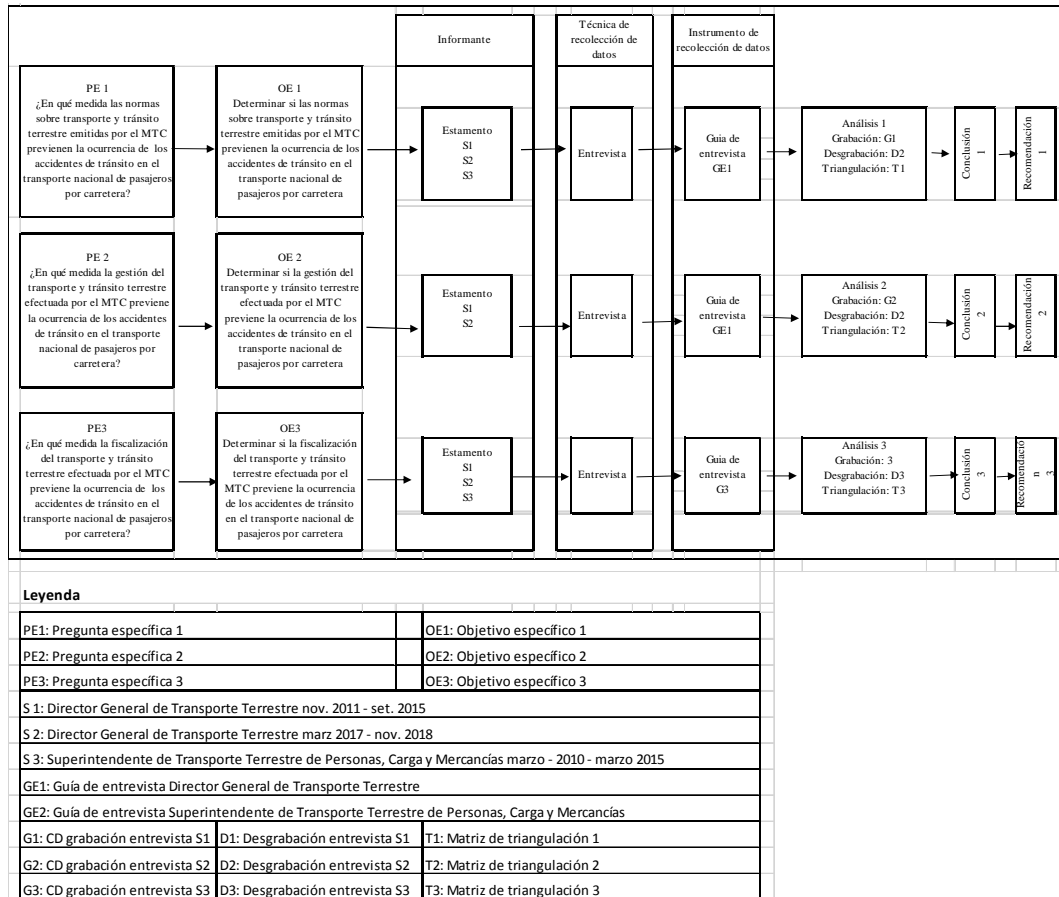
|                 | Problema de investigación                                                                                                                                                                           | Pregunta general                                                                                                                                                                            | Objetivo general                                                                                                                                    | Preguntas específicas                                                                                                                                                                           | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Categoría                                                                                                | Subcategorías                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                   |       | Información |       |  |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------|-------|--|
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | Competencia                                                                                                                                                                                                                                                                  | Preguntas                                                                                                                                                                         | Suj 1 | Suj 2       | Suj 3 |  |
| Gestión Pública | Significativo número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera                                                                                                 | ¿En qué medida el MTC cumple con su rol de prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                        | Determinar si el MTC cumple con su rol de prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera | ¿En qué medida las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? | Determinar si las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera                                                                                                             | Rol preventivo del MTC en la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros | Normativa del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                | 1. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que un transporte sea seguro, eficiente y competitivo? | X     | X           | X     |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | 2. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que deben cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                         |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | 3. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales, si la norma prevé que el ómnibus (M3 de más de 8.500 kg de peso neto vehicular) es el vehículo adecuado para un transporte de pasajeros seguro? |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | 4. <b>Calidad de la norma:</b> Según su opinión, ¿Por qué los reglamentos nacionales sobre transporte y tránsito terrestre sufren frecuentemente modificaciones?                                                                                                                                          |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | 5. <b>Factor disuasivo de la Norma:</b> Según su opinión; ¿Por qué las sanciones por infracciones al transporte y tránsito vigentes, no disuaden al infractor para que cambie su actitud de infractor por una actitud de cumplimiento de la norma?                                                        |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | De gestión del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                          | 1. <b>Prevención de accidentes de tránsito:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                                                  | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 2. <b>Sistema estándar de licencias de conducir:</b> Según su opinión, ¿Por qué el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza a las licencias de conducir de la clase B?                                                                                           | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 3. <b>Integración de los registros administrativos de transportes:</b> Según su opinión ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte por carretera otorgados por los tres niveles de gobierno?                | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 | De fiscalización del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                          | 1. <b>Mecanismos de fiscalización:</b> Según su opinión, ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?                                    | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 2. <b>Método de fiscalización:</b> Durante el ejercicio de su designación como superintendente ¿qué método de detección de infracciones fue el más usual?                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                   |       | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 3. <b>Oportunidad en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador:</b> Según su opinión, ¿Por qué existe un alto número de procedimientos sancionadores sin resolver, no obstante, el tiempo transcurrido desde el inicio de dicho procedimiento sancionador? |                                                                                                                                                                                   |       | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 4. <b>Efecto de la fiscalización:</b> Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión, ¿Logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                               | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 | 5. <b>Recursos para la fiscalización:</b> Según su opinión, en su gestión ¿Se contó con los recursos humanos y económicos para la fiscalización?                                                    |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                     | X                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |       |             |       |  |
|                 | ¿En qué medida la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? | Determinar si la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 6. <b>Reducción / condonación de multas por infracciones al transporte:</b> Según su opinión, ¿Por qué se redujeron y/o condonaron las multas por infracciones a las normas de transporte nacional por carretera?                                                            | X                                                                                                                                                                                 |       | X           |       |  |

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

Para analizar la información recolectada mediante entrevistas semiestructuradas a los participantes y gravadas en tres audios en formato digital, fue necesario realizar la desgravación correspondiente, lo cual consta en papel físico. La desgravación de entrevistas sujeto 1 figura como **Anexo 8**, la desgravación de entrevistas sujeto 2 figura como **Anexo 9** y la desgravación de entrevistas sujeto 3 figura como **Anexo 10**. Luego se procedió a la construcción de las matrices de triangulación siguientes: (a) Matriz de triangulación sobre competencia normativa del MTC que figura como **Anexo 2**, (b) Matriz de triangulación sobre competencia de gestión del MTC que figura como **Anexo 3** y (c) Matriz de triangulación sobre competencia de fiscalización del MTC que figura como **Anexo 4**.

La presente investigación cumple con los criterios de calidad del rigor científico. En efecto, cumple con el criterio de credibilidad – autenticidad, toda vez que se cumplió con todas las etapas del proceso de investigación, desde el planteamiento del problema, la formulación de las preguntas general y específicas, los objetivos general y específicos, la identificación de la categoría y subcategorías, la determinación de los informantes, las técnicas e instrumentos de recolección de datos, el análisis de la información obtenida y la formulación de las conclusiones y recomendaciones. También con el criterio de transferibilidad, pues el presente trabajo puede ser tomada por otros investigadores para explorar el tema materia de la investigación, cumple con el criterio de Seguridad – auditabilidad, toda vez que los informantes existen, las entrevistas existen y forman parte de la investigación como anexos 8, 9 y 10 de la misma y, finalmente cumple con con el criterio de confirmabilidad, toda vez que otros investigadores pueden confirmar los hallazgos. Al respecto se elaboró previamente el mapeo de los procesos de la investigación que figura en el cuadro que se indica a continuación. Luego se construyeron las matrices de triangulación con los respectivos resúmenes por cada categoría a fin de validar la información confrontando los datos obtenidos de cada entrevista (Díaz & Rosales, 2004, p. 39).

## Mapeamiento de procesos de investigación



### 2.7. Aspectos éticos

El desarrollo del presente trabajo siguió los principios éticos de la investigación científica, usando para ello, una metodología apropiada; por un lado, para asegurar que los resultados respondan a las preguntas que originaron el estudio y, por otro, para ser validada y aceptada por la comunidad científica (González M., 2002, p. 98). Su objetivo fue conocer los alcances de la prevención sobre accidentes de tránsito en el desarrollo de las competencias normativa, de gestión y fiscalización sobre el transporte y tránsito terrestre, ejercidas por el MTC con la finalidad de recomendar acciones orientadas a controlar y reducir dichos sucesos viales. La selección de los participantes se realizó utilizando el criterio de la experiencia en la materia, por su desempeño en el cargo por un periodo superior al año por designación oficial del MTC, lo que será evaluado por el Jurado que designe la Universidad

### III. Resultados

Luego de la desgravación de las entrevistas, se procedió a elaborar las matrices de triangulación por subcategorías, comprendiendo en ellas, un resumen de los principales datos, ideas o conceptos expuestos por los entrevistados en cada una de sus respuestas a las preguntas relacionadas con cada subcategoría.

Con relación a la subcategoría “competencia normativa del MTC sobre el transporte y tránsito terrestre” se formuló la pregunta: ¿En qué medida las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? Del resumen de las entrevistas sobre la competencia normativa del MTC contenida en la matriz de triangulación N° 1, que figura como **Anexo 2** se encontró lo siguiente: (a) Se consideran como condiciones básicas para un transporte seguro, eficiente y competitivo: (i) la intervención armonizada en los tres elementos del transporte y tránsito terrestre (conductor, vía y vehículo), sobre lo cual hay que realizar mejoras, (ii) el establecimiento de tarifas mínimas y máximas para el servicio de transporte terrestre, (iii) mecanismos de caducidad de la autorización para expulsar al transportista ineficiente, (iv) la participación de la sociedad en la solución de los problemas del transporte, (v) el establecimiento de un seguro con altos estándares de calidad para el servicio de transporte nacional de pasajeros por carretera; (vi) la especialización del transportista inducida por la regulación a través de barreras de entrada y modelos de acceso al mercado y (vii) la formación profesional del conductor bajo la perspectiva de un transporte seguro y eficiente y un tratamiento laboral digno. (b) Existen automóviles y camionetas rurales en el servicio de transporte de pasajeros por carretera sin que la normatividad los reconozca como aptos para dicho servicio, situación explicada como consecuencia de la falta de control de la autoridad, la existencia de buses de baja calidad, la existencia de carreteras (por su estrechez, gradientes) o condiciones de mercado, que no permiten la utilización de los ómnibus; (c) La modificación de las normas del transporte y tránsito terrestre es consecuencia de su mala e inapropiada concepción y mal diseño de los reglamentos y de la presión de los transportistas sin la participación del usuario del servicio; (d) El objeto disuasivo de las sanciones por infracciones al transporte y al tránsito terrestres no es logrado porque el sistema de ejecución de las multas y sanciones no es eficiente, el procedimiento administrativo sancionador es extremadamente garantista que conlleva al archivamiento de los casos por caducidad y prescripción y por el anacronismo y obsolescencia del Estado, carente de tecnología que genera sensación de impunidad. No obstante, los hallazgos señalados en los

literales anteriores, se aprecian propuestas para redefinir y reorganizar el Estado para un mejor entendimiento de la problemática del tránsito y transporte terrestres y desarrollar un nuevo enfoque que permita declarar al transporte como servicio público. De lo señalado se concluye que las normas de transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC: (a) no comprenden las suficientes condiciones de seguridad para un transporte seguro, eficiente y competitivo, (b) no recogen la realidad del transporte en vehículos distintos al ómnibus, (c) son materia modificación debido a su mala concepción y mal diseño y a la presión de los transportistas sin participación de los usuarios y (d) no cumplen con su objetivo disuasivo, situación que se agrava por un accionar deficiente del Estado en esta materia.

Con relación a la subcategoría “competencia de gestión del MTC sobre el transporte y tránsito terrestre” se formuló la pregunta: ¿En qué medida la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? Del resumen de las entrevistas sobre la competencia de gestión del MTC contenida en la matriz de triangulación 2, que figura como **Anexo 3** se encontró lo siguiente: (a) No se han establecido mecanismos eficientes para el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte como medidas de prevención de accidentes de tránsito, el GPS no es buen instrumento de control porque solo reporta la velocidad promedio y los conductores están conduciendo más del tiempo establecido, debido a la debilidad institucional de la autoridad competente y la ausencia de políticas públicas, razones que probablemente no permiten sostener las acciones de seguridad vial; (b) El sistema estándar de licencias de conducir no comprende las licencias de la clase B, ello debido a la falta de rectoría del MTC que no emitió los parámetros para un sistema soportado en una base de datos integral que vincule a los tres niveles y a la dispersión competencial para emitir licencias de conducir; situación que podría superarse con liderazgo que imponga una regulación coherente; y (c) los estudios de diseño del Sistema Nacional de Registro de Transporte Terrestre - SINARETT a cargo del MTC está en proceso y el proyecto de software para integrar las bases de datos de los tres niveles de gobierno están sin priorización y no existen normas que obliguen a los tres niveles de gobierno a transmitirse la información sobre las autorizaciones de transporte y habilitaciones vehiculares que otorgan en sus jurisdicciones. También se encontró que los gobiernos locales provinciales no inscriben las infracciones y sanciones al tránsito en el Registro Nacional de Sanciones a cargo del MTC debido a que no existen normas que les exija y a su baja capacidad y débil institucionalidad. De lo señalado se concluye que la gestión del transporte y

tránsito terrestre realizada por el MTC: (a) no cuenta con los mecanismos suficientes para el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte, (b) no se cuenta con un sistema estándar de licencias de conducir que vincule a los tres niveles de gobierno que expiden dichas licencias y (c) no se cuenta con un registro nacional del transporte terrestre que vincule la información sobre las autorizaciones del transporte que otorgan los tres niveles de gobierno.

Con relación a la subcategoría “competencia de fiscalización del MTC sobre el transporte y tránsito terrestre” se formuló la pregunta: ¿En qué medida la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? Del resumen de las entrevistas sobre la competencia de fiscalización del MTC contenida en la matriz de triangulación 3 que figura como **Anexo 4** se encontró lo siguiente: (a) La normatividad vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización del transporte y tránsito terrestre, es engorrosa y arcaica que dificulta el uso de la tecnología en este campo y que el Centro de Monitoreo de SUTRAN, basado en el GPS para el control de la velocidad de los ómnibus interprovinciales no alcanza al control de todas las actividades reguladas, pero se podría mejorar acompañándolo con una red de pórticos de control electrónico u otros sistemas inteligentes a nivel de toda la red vial para fortalecer la fiscalización; (b) los peajes, puntos de control naturales, están convertidos en puntos de cobro como consecuencia de la concesión de la vía; (c) el usuario del servicio podría ser empoderado con un protocolo de denuncias soportado en la tecnología; (d) la fiscalización del transporte nacional de pasajeros en las carreteras a las salidas de la ciudad (tolerancia cero), después de ocurrida la infracción, fue cambiada por una fiscalización en terminales, antes de la salida del vehículo, para revisar la documentación y las condiciones del vehículo y del conductor con la visión de evitar accidentes y no de levantar actas e imponer sanciones; sin embargo, esta práctica no alcanzó a todos los ámbitos del transporte por carretera en los que la fiscalización no está enfocada al objetivo del cambio de conducta de los operadores de transporte y de los prestadores de los servicios complementarios sino más bien en la simple represión (sanción) y que se hace poco por las auditorías, que son mecanismos que podrían generar cambios en la conducta del operador de transporte (educar antes que sancionar); (e) Los procedimientos sancionadores por infracciones al transporte y tránsito a cargo de la SUTRAN no son resueltos en el plazo de 30 días por falta de tecnología; (f) no se contó con los recursos suficientes para la fiscalización del transporte nacional de pasajeros; y (g) la reducción y/o condonación de las multas por infracciones a las normas de

transporte y tránsito terrestre se dieron para evitar la responsabilidad funcional, dada la ineficacia de los medios de fiscalización, la falta de tecnología y la ausencia de procedimientos simplificados para atender la carga procesal a cargo de los órganos fiscalizadores. De lo señalado se concluye que no obstante los esfuerzos realizados por SUTRAN (fiscalización en terminales), la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC a través de la SUTRAN: (a) no cuenta con los herramientas legales, administrativos y tecnológicas para su realización, (b) no prioriza intervenciones que propicien una actitud de cumplimiento de las normas que regulan el transporte y tránsito terrestre por parte de los transportistas y usuarios de las vías; (c) No cuenta con los recursos para su implementación; (d) no resuelve los procedimientos administrativos sancionadores dentro de los plazos establecidos, y (e) se redujeron y/o condonaron multas para evitar responsabilidades administrativas.



#### **IV. Discusión**

De los datos recogidos de las entrevistas a los exfuncionarios del MTC se concluyó que las normas sobre el transporte y tránsito terrestre emitidas por dicho organismo, así como la gestión y fiscalización de las referidas actividades tienen una serie de limitaciones. En efecto, en lo referente a la subcategoría normativa se concluyó que las normas de transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC: (a) no comprenden condiciones de seguridad para un transporte seguro, eficiente y competitivo, (b) no recogen la realidad del transporte en vehículos distintos al ómnibus, (c) son materia modificación debido a su mala concepción y mal diseño y a la presión de los transportistas sin participación de los usuarios y (d) no cumplen con su objetivo disuasivo, situación que se agrava por un accionar deficiente del Estado en esta materia. Los resultados fueron analizados a la luz de la Política del sector transporte aprobada en el año 2006, que establece estrategias para el transporte terrestre que no estarían reflejadas en la ley 27181 ni en sus reglamentos. En dicha regulación no se desarrollan las condiciones para el desarrollo de la institucionalidad, consolidación y competitividad en los servicios de transporte de pasajeros. En efecto, en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, se establecen las condiciones de acceso a los servicios de transporte y las condiciones de operación que deben cumplir los transportistas. Para el acceso a los servicios se consideran las condiciones y requisitos que deben cumplir los vehículos y las condiciones legales que deben cumplir los operadores como condiciones de seguridad; sin embargo, el reglamento no comprende ni desarrolla las condiciones de calidad que debe cumplir el operador para brindar un servicio eficiente y competitivo, tal como lo señala la Política del Sector Transportes, aspecto que al no estar regulado, deja al operador con la facultad de ofertar “servicios diferenciados”. De otro lado, se ha verificado que la intervención armonizada en los tres elementos del transporte y tránsito terrestre (conductor, vía y vehículo) como condición básica para un transporte y tránsito seguros y eficientes, se encuentra regulada por los reglamentos de la Ley 27181, en los cuales se desarrollan las normas para el uso de las vías terrestres durante el desplazamientos de las personas y bienes (Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, 2009), los requisitos aplicables a los vehículos automotores para su circulación por la red vial nacional (Reglamento Nacional de Vehículos, 2003) y los requisitos y condiciones para la construcción, conservación y mantenimiento de carreteras (Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, 2008); es decir, existe normativa para el desarrollo del tránsito y transporte terrestres para cautelar la seguridad y salud de las personas que da soporte legal a

una gestión y fiscalización eficientes del transporte y tránsito terrestres; sin embargo, en su aplicación, la normativa no se estaría cumpliendo con su finalidad de orientar el comportamiento de los usuarios de la vía porque los regímenes de infracciones y sanciones no estarían disuadiendo al infractor para que cambie su actitud, haga conciencia de sus faltas y reconozca el imperio de la ley, ello debido que la autoridad no ejecuta oportunamente las sanciones impuestas o simplemente no las ejecuta o, en su defecto, condona las multas. Esta situación probablemente podría ser explicada por la ineficiencia administrativa y por la falta de mecanismos eficaces, lo que expresa debilidad institucional para planificar y ejecutar los programas que conlleven a la ejecución oportuna de las sanciones y el menoscabo de la finalidad resocializadora, educativa y represiva del régimen sancionatorio y, por ende, del principio de autoridad. Con relación a las condiciones básicas para un transporte seguro, eficiente y competitivo relativas a la participación de la sociedad en la solución de los problemas del transporte, el establecimiento de un seguro que cubra altos estándares de calidad del servicio, así como la especialización del transportista, la formación profesional del conductor y el mecanismo de caducidad de la autorización para expulsar del sistema al transportista ineficiente, se considera que podría impulsarse un mayor desarrollo normativo dentro del marco legal vigente, toda vez que se trata de aspectos de carácter técnico no desarrollados y por otro lado, existen normas que establecen los criterios de participación ciudadana en los asuntos públicos; sin embargo, su desarrollo, requiere de la sustentación técnica y legal soportada en el conocimiento de la realidad y en estudios técnico – legales que demuestren su razonabilidad ante eventuales denuncias por barreras burocráticas, todo ello con un claro enfoque que privilegie la seguridad y salud de las personas sobre los criterios de libre mercado, ambos lineamientos establecidos en la ley 27181. En lo relativo a la condición básica de tarifas mínimas y máximas para el servicio de transporte terrestre, supone un nuevo enfoque y, de ser el caso, la revisión de los lineamientos de libre competencia en el acceso al transporte terrestre establecidos en la (Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, 1999); así como en la relativo a la libertad para la fijación de las tarifas del transporte de personas y mercancías por carretera (Decreto Legislativo N° 642, 1991), en la medida que la fijación de tarifas mínimas y máximas en el transporte sería un modelo de banda de precios en la cual los operadores de transporte determinarían sus tarifas. Al igual que en el transporte aéreo, este aspecto debería ser establecido mediante ley (ley 26271, 2000, art. 84.2). Cualquier precio ofertado por algún transportista fuera de esa banda de tarifas podría ser una alerta para que la autoridad lo intervenga con el objeto de determinar la existencia de falencias y, de ser el caso,

la adopción de las medidas correctivas que correspondan. Este modelo estaría dentro del marco de una regulación económica de manera similar a los servicios públicos de la salud o la educación; pero debería conllevar la adopción de otras medidas como la declaratoria del transporte por carretera como servicio público y a criterios de planificación, todo ello con el propósito de proteger la salud y seguridad de las personas y elevar los niveles de calidad del servicio. En lo referente a los servicios de transporte en automóviles y camionetas rurales recogidos en la reglamentación del transporte de manera excepcional, supone, por parte del ente regulador, un desconocimiento de la realidad del transporte del interior del país; basta salir a las carreteras para ver la presencia de estos vehículos prestando el servicio de manera alternativa a los buses en las carreteras nacionales y, de manera regular, en las vías por donde no pueden circular los ómnibus, probablemente debido al desarrollo de la vía o a las condiciones de mercado de transporte. La presencia de vehículos distintos a los previstos en la norma podría explicarse por la ausencia o insuficiencia de control o por las condiciones particulares del mercado de transporte a nivel nacional, las que al parecer no habrían sido tenidas en cuenta en la formulación de la norma. Durante la investigación se mencionaron antecedentes respecto de la existencia de los automóviles en el servicio desde décadas pasadas, pero no existen estudios o, por lo menos aproximaciones, que indiquen la dimensión del fenómeno, el que oficialmente solo existiría de manera excepcional, lo que contradice la realidad. Sería conveniente que el MTC reflexione, con el concurso de la academia, las autoridades de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de usuarios, los aspectos del transporte por carretera a fin de tener una comprensión y visión de la realidad diversa del país, de tal manera que le permita propiciar medidas que formalicen el transporte y erradiquen la informalidad, condición que pone en riesgo la seguridad de los pasajeros que viajan en estos vehículos al no existir ningún tipo de control sobre los mismos. De otro lado, la modificación de las normas de transporte y tránsito debido a su mala concepción y mal diseño y a la presión de los transportistas sin participación de los usuarios, suponen un manejo inadecuado de la regulación debido a situaciones de orden político y coyuntural, la que en la mayoría de casos resulta contraproducente para resolver la problemática del transporte, dejando de lado el proceso técnico de su elaboración y /o modificación soportada en estudios y evaluaciones técnicas, lo que vulnera el marco de las políticas públicas para proteger la salud y seguridad de las personas, el medio ambiente y propiedad pública y privada. No obstante el abundante número de investigaciones sobre los accidentes de tránsito, no fue posible encontrar una tesis de maestría o doctorado que enfoque el problema a partir de la finalidad preventiva de la

norma. Sin embargo, Cuadros (2016) y Artica (2015) señalan la ausencia de políticas públicas para el control y disminución de los siniestros viales y la falta de normativa específica en materia de cooperación institucional. En el Perú, la política del sector transportes fue aprobada en el año 2006 y la ley 27181, que es el marco legal para las actividades del transporte terrestre es del año 1999, ambas deberían ser actualizadas de conformidad con los lineamientos de la política general de Gobierno aprobada por el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM y los nuevos escenarios surgidos de la realidad del transporte nacional por carretera. En este proceso se debería privilegiar, como ya se indicó líneas arriba, la seguridad y salud de las personas sobre los criterios de libre mercado. De lo señalado, se concluye que las normas de transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC al no comprender diversas condiciones de seguridad para un transporte seguro, eficiente y competitivo, no recoger la realidad del transporte en vehículos distintos al ómnibus, ser materia de modificación por motivos de orden político y coyuntural y por no cumplir con su objetivo disuasivo no serían suficientes para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

Con la relación a la subcategoría gestión del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC, se concluyó que la gestión del transporte y tránsito terrestres: (a) no cuenta con los mecanismos suficientes para el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte, (b) no cuenta con un sistema estándar de licencias de conducir que vincule a los tres niveles de gobierno que expiden dichas licencias y (c) no cuenta con un registro nacional del transporte terrestre que vincule la información sobre las autorizaciones del transporte que otorgan los tres niveles de gobierno. Como se puede apreciar, los datos obtenidos dan una clara idea sobre la insuficiencia de mecanismos para controlar la velocidad de los vehículos y el control de las horas de conducción en el transporte nacional de pasajeros por carretera, aspectos que podrían formar parte de los sistemas de prevención de accidentes de tránsito que debe desarrollar el MTC como una de sus facultades de gestión que señala la ley 27181. Si bien el GPS como mecanismo de control de la velocidad que actualmente alcanza solo a los ómnibus de transporte nacional, los mecanismos establecidos sobre esta materia con el Decreto Supremo N° 011-2018-MTC, que a la fecha aún no están implementados y la hoja de ruta electrónica, instrumento para el control de las horas de conducción, aún no complementada con acciones y herramientas que permitan verificar su veracidad y su interconexión con los sistemas de control laboral a cargo de la autoridad de trabajo, son algunos mecanismos para prevenir los

accidentes de tránsito, se podría decir que el MTC aún no ha diseñado ni ha puesto en ejecución un sistema integral de fiscalización del transporte y tránsito terrestre. De otro lado, si bien se cuenta con un registro nacional de conductores con licencias de la clase A para la conducción de vehículos mayores (clases M y N), que soporta la información de las licencias de conducir emitidas por las instancias competentes de los gobiernos regionales y por el MTC de conformidad con el Reglamento de licencias de conducir, a la fecha, aún no se cuenta con los mecanismos de supervisión y monitoreo de las instancias previas a su emisión, para verificar los requisitos sicofísicos del conductor y de los centros de emisión de los gobiernos regionales, lo cual hace vulnerable el control previo de la emisión de la licencia. La situación de las licencias de la clase B para la conducción de vehículos menores (clase L) es más dramática, toda vez que las municipalidades provinciales, gobiernos locales competentes para emitir esta licencia, en términos generales, la emiten sin los controles mínimos necesarios. El MTC, en su condición de órgano rector nacional, salvo su clasificación en el reglamento nacional de licencias de conducir, no ha emitido las normas y medidas para su correcta emisión e incorporación en el sistema estándar de licencias de conducir ni realiza ningún tipo de supervisión. En lo referente a los registros administrativos del tránsito y transporte, el MTC ha regulado el SINARETT con el objeto de lograr la unificación e interconexión de los registros administrativos de transporte y tránsito a nivel nacional (Régimen de Gestión del Sistema Nacional de Registros de Transporte y Tránsito - SINARETT, 2013), relativos al Registro Nacional de Transporte, el Registro Nacional de Conductores, el Registro Nacional de Sanciones de Tránsito y el Registro Nacional de Licencias por Puntos, entre otros, pero hasta la fecha no se ha logrado su construcción y los estudios de su diseño y el proyecto de software para la integración de las bases de datos de los tres niveles de gobierno están sin priorización. En el caso del Registro Nacional de Sanciones, los gobiernos locales provinciales no inscriben las infracciones y sanciones al tránsito por su precariedad administrativa y debilidad institucional, así como por la falta de regulación, supervisión y de iniciativas del MTC para que los gobiernos locales provinciales registren la información. Según los entrevistados, la situación descrita líneas arriba podría superarse con un liderazgo del MTC que imponga una regulación coherente y una supervisión eficiente en los tres niveles de gobierno. La realidad descrita revelaría la inexistencia de planes y metas de objetivos y metas claras en la gestión del transporte y tránsito terrestre para diseñar los sistemas de sistemas de prevención de accidentes de tránsito, el sistema estándar de licencias de conducir, la actualización y mantenimiento de los registros administrativos del tránsito y transporte

terrestres y el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Subnacionales, facultades a cargo del MTC (art. 12 de la Ley 27181); por lo tanto, la gestión del MTC en materia de transporte y tránsito no se estaría desarrollando conforme a los principios de eficacia, eficiencia y prevención que señala la Ley 29158. En este caso, tampoco fue posible encontrar una tesis de maestría o doctorado que enfoque el problema a partir de la finalidad preventiva de la gestión de la autoridad de transporte e materia de accidentes de tránsito. Sin embargo, Cuadros (2016) y Artica (2015) señalan la ausencia de políticas públicas para el control y disminución de los siniestros viales; así como la falta de planes y programas en materia de seguridad vial, aspecto que se refleja en la gestión del MTC al no contar con los planes y programas para diseñar los sistemas de prevención de los accidentes de tránsito; así como el sistema estándar de licencias de conducir y los registros administrativos del transporte y tránsito terrestre para los tres niveles de gobierno, en lo que corresponda, bajo su liderazgo. Al parecer la gestión del MTC adolece de la falta de una visión de desarrollo del transporte y tránsito terrestres y refleja debilidad institucional y la falta de líneas de política pública que orienten el accionar de los funcionarios encargados de la competencia de gestión en los tres niveles de gobierno. De lo señalado se concluye que la gestión sobre el transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC al no contar con los mecanismos suficientes para el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte, con un sistema estándar de licencias de conducir que vincule a los tres niveles de gobierno que expiden dichas licencias y con un registro nacional del transporte terrestre que vincule la información sobre las autorizaciones del transporte que otorgan los tres niveles de gobierno no sería suficiente para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

Con la relación a la subcategoría fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC se concluyó que no obstante los esfuerzos realizados por SUTRAN (fiscalización en terminales), la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC a través de la SUTRAN: (a) no cuenta con los herramientas legales, administrativos y tecnológicas para su realización, (b) no prioriza intervenciones que propicien una actitud de cumplimiento de las normas que regulan el transporte y tránsito terrestre por parte de los transportistas y usuarios de las vías; (c) no cuenta con los recursos para su implementación; (d) no resuelve los procedimientos administrativos sancionadores dentro de los plazos establecidos, y (e) se redujeron y/o condonaron multas para evitar responsabilidades administrativas. Varios de los reglamentos de la Ley 27181, cuentan con su respectivo régimen sancionador, a los cuales

habría que proveer de los mecanismos administrativos y tecnológicos y/o revisar los existentes a fin de convertirlos en herramientas eficientes. Si bien se aprecia un escaso uso de mecanismos electrónicos en la fiscalización del transporte y tránsito terrestre, no obstante que, a través del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC se establecieron mecanismos electrónicos e informáticos para el control del tránsito y con el Decreto Supremo N° 011-2018-MTC, que contiene aspectos tecnológicos para el control de las placas de rodaje y las velocidades de los vehículos en la red vial nacional, se estableció el procedimiento especial de acciones e intervenciones en los servicios de transportes y tránsito terrestre vinculadas a la seguridad vial, existen dificultades para su instalación, dado su alto costo y el trámite burocrático para su adquisición e implementación. De otro lado, conforme al Reglamento de Administración de Transportes (DS 017-2009-MTC, art. 81), la fiscalización del transporte terrestre comprende la fiscalización de campo, de gabinete y las auditorías anuales de servicios; sin embargo, la SUTRAN, la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Subnacionales privilegian la modalidad de fiscalización de campo para detectar las infracciones a las normas de transporte y a las normas de tránsito, interviniendo con mayor frecuencia a los que cumplen con las normas. No se conoce de la existencia de planes de fiscalización que privilegien el trabajo de gabinete para identificar previamente a los potenciales infractores, de tal manera que los controles se dirijan, especialmente a éstos, ni se conocen planes para impulsar las auditorías de servicios, como un mecanismo de advertencia para el transportista sobre sus falencias antes de prestar sus servicios y, de esta manera, propiciar una conducta responsable en el cumplimiento de sus obligaciones y, consecuentemente, la adopción de medidas correctivas para evitar la comisión de las infracciones. En lo relativo a la no resolución de los procedimientos administrativos sancionadores dentro de los plazos establecidos, así como la reducción y/o condonación de las multas por infracciones al tránsito, se aprecia una ineficiencia administrativa de la autoridad competente que conlleva al debilitamiento del régimen sancionatorio como elemento disuasivo para los infractores de las normas del tránsito y al transporte. Por un lado, al aplicarse la sanción después de un dilatado proceso, podría llevar a que su impacto educativo y resocializador no tenga el efecto en el cambio de conducta del infractor y, por otro lado, la reducción y/o condonación de la multa, generará un incentivo en el infractor de no observar las normas porque estas nunca serían efectivas y, por lo tanto, se debilitará el principio de autoridad. Sobre este particular, Gonzalez (2017), señala que los accidentes de tránsito se reducen si existe herramientas legales, como la Ley, y si funciona el brazo de la fiscalización, entendiéndose a éste, como la

ejecución de la sanción. Por lo expuesto, se concluye que la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC al no contar con las herramientas legales, administrativas y tecnológicas para su realización, al no priorizar intervenciones que propicien una actitud de cumplimiento de las normas que regulan el transporte y tránsito terrestre por parte de los transportistas y usuarios de las vías; al no contar con los recursos para su implementación; al no resolver los procedimientos administrativos sancionadores dentro de los plazos establecidos, y por reducir y/o condonar multas para evitar responsabilidades administrativas, no sería suficiente para prevenir los accidentes en el transporte nacional de pasajeros por carretera.



## **V. Conclusiones**

**Conclusión 1.** Las normas de transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC, al no comprender diversas condiciones de seguridad y calidad para un transporte seguro, eficiente y competitivo, no recoger la realidad del transporte nacional en vehículos distintos al ómnibus, ser materia de modificación por razones políticas y coyunturales y sin participación de los usuarios, no cumplir con su función disuasiva, situación que se agrava porque la política del sector transportes no ha sido actualizada conforme a los lineamientos de las políticas nacionales aprobadas, no serían suficientes para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

**Conclusión 2.** La gestión del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC al no disponer de programas de prevención de accidentes de tránsito para el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte, al no contar y sostener un sistema estándar de licencias de conducir que vincule a los tres niveles de gobierno que otorgan dichas licencias y al no contar con un registro nacional del transporte terrestre que vincule la información de las autorizaciones del transporte que otorgan los tres niveles de gobierno; situación que se estaría produciendo por la inobservancia de las normas y la falta de modernidad en la administración del MTC, no sería suficiente para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

**Conclusión 3.** La fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada por el MTC a través de la SUTRAN, al no contar con los herramientas legales, administrativos y tecnológicas para su realización, al no priorizar intervenciones que propicien una actitud de cumplimiento de las normas que regulan el transporte y tránsito terrestre por parte de los transportistas y usuarios de las vías; al no contar con los recursos para su implementación, al no resolver los procedimientos administrativos sancionadores oportunamente, situación que menoscaba el principio de la autoridad y por reducir y/o condonar las multas por razones administrativas no sería suficiente para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera.

## **VI. Recomendaciones**

**Recomendación 1.** El MTC debería revisar la política de transportes a fin de actualizarla de conformidad con los lineamientos de la política general de gobierno establecidos con los Decretos Supremos N° 029 y 056-2018-PCM y actualizar el marco legal establecido por la ley N° 27181 desde un enfoque de regulación económica y declaración del transporte por carretera como servicio público, marco en el cual, se pueda desarrollar normas con soporte técnico para dotar a los organismos de gestión y fiscalización del transporte y tránsito terrestres de instrumentos legales, técnicos y administrativos coherentes y técnicamente razonables orientados a cautelar la seguridad y salud de las personas, el medio ambiente y la propiedad pública y privada.

**Recomendación 2.** El MTC debería desarrollar un sistema de gestión del transporte y tránsito terrestres que integre a los tres niveles de gobierno a fin de alcanzar un transporte y tránsito terrestres seguros y eficientes con el liderazgo del órgano rector nacional del transporte y tránsito terrestre.

**Recomendación 3.** El MTC debería desarrollar mecanismos legales y administrativos para una fiscalización con carácter preventivo, orientados a propiciar una actitud de cumplimiento de las normas por parte de los usuarios de las vías y operadores del transporte por carretera, soportados en uso intensivo de tecnología.

## Referencias

- Aparicio, F. (2008). *Ingeniería del transporte*. Madrid, Perú: Dossat 2000. ISBN: 9788496437821.
- Artica, R. E. Principales problemas de las políticas públicas en materia de seguridad vial y la atención integral de las víctimas de accidentes de tránsito en Lima Metropolitana en los años 2012 al 2013. (*Tesis para optar el grado de magister en ciencias políticas y gobierno*). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. RECUPERADO  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/6692/ARTICA\\_SOTOMAYOR\\_RAUL\\_ERNESTO\\_PRINCIPALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/6692/ARTICA_SOTOMAYOR_RAUL_ERNESTO_PRINCIPALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Baca, E. V. Diagnóstico o identificación de las principales causas de siniestralidad de las empresas de transporte público interprovincial en Perú. (*Maestría en ciencia política y gobierno*). Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Lima, Perú. RECUPERADO  
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7255>.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación* (Tercera edición ed.). (O. F. Palma, Ed.) Colombia: Pearson Educación de Colombia Ltda. RECUPERADO ISBN: 978-958-699-128-5,  
<https://tecnologicosucreinvestigacion.files.wordpress.com/2016/03/metodologia-de-la-investigacion-3edi-bernal.pdf>.
- Cal, R., & Cárdenas, J. (2007). *Ingeniería de tránsito*. México: Alfaomega Grupo Editor S.A. de C. V. RECUPERADO: <https://www.udocz.com/read/ingenier-a-de-tr-nsito-fundamentos-y-aplicaciones-rafael-cal-y-mayor>.
- Chía, L., & Huamani, S. (2010). <https://docplayer.es/1373459-Luis-h-chia-ramirez-sandro-a-huamani-antonio.html>. (M. d. Comunicaciones, Editor) From <https://docplayer.es/1373459-Luis-h-chia-ramirez-sandro-a-huamani-antonio.html>.
- Consejo Nacional de Seguridad Vial. (1996, agosto 22). Decreto Supremo N° 010-96-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Consejo Nacional de Seguridad Vial, C. (2017). <https://www.mtc.gob.pe/cnsv/estadistica.html>. From [https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/muertosAccidenteTransito\\_2006-2017.pdf](https://www.mtc.gob.pe/cnsv/documentos/muertosAccidenteTransito_2006-2017.pdf)
- Constitución Política del Perú. (1993, Diciembre 29). Constitución Política del Perú de 1993. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Cuadros, F. N. La política de seguridad vial y la incidencia en la mortalidad vial en el Valle del Cauca en el Periodo 2012 - 2015. Un estudio de caso. (*Tesis para optar el grado en Maestría en Políticas Públicas*). Universidad del Valle - Facultad de Ciencias de la Administración, Santiago de Cali, Colombia. RECUPERADO: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/9977/1/CB-0542792.pdf>.
- Decreto Legislativo N° 642. (1991, Junio 27). Tarifas de los servicios públicos de transporte terrestre interprovincial de pasajeros y carga. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Decreto Supremo N° 019-2017-MTC. (2017, Setiembre 8). Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Decreto Supremo N° 016-2009-MTC. (2009, abril 21). Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.

- Decreto Supremo N° 016-2009-MTC. (2009, art 1, abril 21). *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Díaz, F., & Rosales, R. (2004). *Los resultados de la evaluación*. Universidad estatal a distancia. ISBN: 978-9968-31-304-9.
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*(47), 37 - 64. RECUPERADO  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf).
- Gómez, C., Quitian, H., Maldonado, P., Naranjo, S., & otros. (2014). Costos directos de atención médica de accidentes de tránsito en Bogotá D.C. *Revista de salud pública*, 673 - 683. RECUPERADO  
<http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v16n5/v16n5a03.pdf>.
- González, M. (2002). Aspectos éticos de la investigación cualitativa. *Revista Ibero Americana de Educación*(29), 85 - 103. RECUPERADO <https://rioei.org/RIE/article/view/952>.
- González, M. d. Estudio antes - después sobre la ley tolerancia cero. (*Tesis para optar el grado de magíster en ciencias de la ingeniería*). Pontificia Universidad Católica de Chile - Escuela de Ingeniería, Santiago, Chile. RECUPERADO:  
[https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/21411/Gonzalez\\_Mar%C3%ADa%20de%20los%20C3%81ngeles.pdf?sequence=1](https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/21411/Gonzalez_Mar%C3%ADa%20de%20los%20C3%81ngeles.pdf?sequence=1).
- Hernández, A. (2003). *Hacia una nueva cultura de seguridad vial*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica. RECUPERADO  
[https://books.google.com.pe/books?id=wOQ9xwoTO7EC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=wOQ9xwoTO7EC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta edición ed.). México D.F, México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. RECUPERADO ISBN: 978-1-4562-2396-0 - <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>.
- Ley 29380. (2009, Junio 16). Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. (1999, Octubre 8). Ley 27181. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (2007, Diciembre 20). Ley N° 29158. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Málaga, H. (2010). Medidas y Estrategias para la prevención y control de los accidentes de tránsito: Experiencia peruana por niveles de prevención. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 27(2), 231 - 236. RECUPERADO <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36319368011>.
- Manso, V., & Castaño, M. (2008). *Educación y seguridad vial. La aportación de los agentes sociales en la movilidad segura*. (ISBN 978-84-96105-9. RECUPERADO  
[https://books.google.com.pe/books?id=0ia0qXNAm6sC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q=haddon&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=0ia0qXNAm6sC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=haddon&f=false) ed.).

- Mendo, J. M. El Reglamento Nacional del sistema de emisión de licencias de conducir en el control de las evaluaciones a los condutores, y su contribución contra los accidentes de tránsito en Lima Metropolitana, 2017. (*Tesis para optar el grado académico de Doctor en Derecho*). Universidad César Vallejo - Escuela de Posgrado, Lima, Perú. RECUPERADO:  
[http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/20856/Mendo\\_MJM.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/20856/Mendo_MJM.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Ministerio de Salud, M. (2009). *Accidentes de tránsito problema de salud pública: Informe Nacional*. Lima : SINCO Editores S.A.C. RECUPERADO: [http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/829\\_MINSA1412.pdf](http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/829_MINSA1412.pdf).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, M. (2018, Julio). Anuario estadístico 2017. 277. Lima, Perú: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. RECUPERADO:  
[http://portal.mtc.gob.pe/estadisticas/publicaciones/anuarios/ANUARIO\\_ESTADISTICO\\_2017.pdf](http://portal.mtc.gob.pe/estadisticas/publicaciones/anuarios/ANUARIO_ESTADISTICO_2017.pdf).
- Ñaupas, H., Valdivia, M., Palacios, J., & Romero, H. (2018). *Metodología de la Investigación cuantitativa - cualitativa y redacción de tesis*. Bogotá, Colombia: Ediciones la U - Carrera 27#2743. ISBN 978-958-762-876-0.
- Ocmin, J. L. La seguridad vial y la conciencia cívica ciudadana en los mototaxistas de la ciudad de Yurimaguas 2015. (*Tesis para optar el grado académico de maestro en gestión pública*). Universidad César Vallejo - Escuela de Posgrado, Lima, Perú. RECUPERADO  
[http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/31575/ocmin\\_mj.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/31575/ocmin_mj.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Organización Mundial de la Salud, O. (2004). *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud RECUPERADO:  
[https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/world\\_report/summary\\_es.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/summary_es.pdf).
- Organización Mundial de la Salud, O. (2017). *Salve vidas Paquete de medidas técnicas de seguridad vial*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud RECUPERADO:  
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255308/9789243511702-spa.pdf;jsessionid=0967109B36692DAA94D0267EE49E2324?sequence=1>.
- Pico, M., González, R., & Noreña, O. (2011). Seguridad vial y peatonal: una aproximación teórica desde la política pública. *Hacia la Promoción de la Salud*, 16(2), 190 - 204. RECUPERADO  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309126696014>.
- Quistberg, A., Miranda, J., & Ebel, B. (2010). Reduciendo el trauma y la mortalidad asociada a los accidentes de tránsito en los peatones en el Perú : Intervenciones que pueden funcionar. *Revista Peruana Medicina Experimental y Salud Pública*, 27(2), 248 - 254. RECUPERADO  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36319368014>.
- Régimen de Gestión del Sistema Nacional de Registros de Transporte y Tránsito - SINARETT. (2013, Diciembre 27). Resolución Ministerial N° 789-2013-MTC/02. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú S.A.
- Reglamento de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías. (2009, Agosto 16). Decreto Supremo N° 033-2009-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.

- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2010, Abril 2010). Decreto Supremo N° 021-2010-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje. (2008, abril 19). Decreto Supremo N° 017-2008-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Administración de Transporte. (2009, Abril 22). Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Administración de Transporte. (2009, Abril 22). Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial. (2008, Octubre 24). Decreto Supremo N° 034-2008-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares. (2008, Agosto 24). Decreto Supremo N° 025-2008-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Transportes. (2009, Abril 22). Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional de Vehículos. (2003, Octubre 12). Decreto Supremo N° 058-2003-MTC. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de Conducir. (2016, Junio 23). Decreto Supremo N° 007-2016-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Requena, J. Á. (2018). *Las Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Seguridad (Tesis doctoral)*. Escuela Internacional de doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Murcia. RECUPERADO:  
<http://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/3285/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Resolución Ministerial 817-2006-MTC/09. (2006, noviembre 7). Política Nacional del Sector Transportes. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora SA.
- Resolución Ministerial N° 794-2017-MTC/01. (2017, agosto 10). Plan Operativo Institucional 2018 - POI del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Ruiz, J. (2011). *El transporte por carretera*. Barcelona, España: Marge Books. RECUPERADO  
<https://books.google.com.pe/books?id=53qC2tqCJ9kC&printsec=frontcover&dq=El+transporte+por+carretera&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwi-peSj-brkAhVu1lkKHW5kADoQ6wEIKjAA#v=onepage&q=El%20transporte%20por%20carretera&f=false>.
- Silva, H. (1995). *Medicina legal y psiquiatría forense*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile. RECUPERADO  
<https://books.google.com.pe/books?id=uCfDeeSX0dEC&printsec=frontcover&dq=Medicina+legal+y+psiquiatr%C3%ADa+forense+Hern%C3%A1n+silva&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiO5svhg73kAhVHq1kKH YC6DGOQ6AEIKjAA#v=snippet&q=accidente%20&f=false>.
- Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías. (2009, Junio 16). Ley N° 29380. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.
- Tencio, C. (2008). Una alternativa para la formación vial. *Revista Educación*, 32, 13 - 26. RECUPERADO:  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/521/547>.

Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito. (2002, Junio 14). Decreto Supremo N° 024-2002-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.

Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito. (2009, Abril 22). Decreto Supremo 016-2009-MTC. *El Peruano*. Lima, Perú: Editora Perú SA.

## **Anexos**



## Anexo 1: Matriz de categorización de datos

|                 | Problema de investigación                                                                                                                        | Pregunta general                                                                                                                                                                                                  | Objetivo general                                                                                                                                                                            | Preguntas específicas                                                                                                                                                                           | Objetivos específicos                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Categoría                                                                                                | Subcategorías                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                   |       | Información |       |  |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------|-------|--|
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | Competencia                                                                                                                                                                                                                                                                  | Preguntas                                                                                                                                                                         | Suj 1 | Suj 2       | Suj 3 |  |
| Gestión Pública | Significativo número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera                                              | ¿En qué medida el MTC cumple con su rol de prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                                              | Determinar si el MTC cumple con su rol de prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera                                         | ¿En qué medida las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera? | Determinar si las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera                                                                                                             | Rol preventivo del MTC en la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros | Normativa del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                | 1. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que un transporte sea seguro, eficiente y competitivo? | X     | X           | X     |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | 2. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que deben cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                         |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | 3. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales, si la norma prevé que el ómnibus (M3 de más de 8.500 kg de peso neto vehicular) es el vehículo adecuado para un transporte de pasajeros seguro? |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | 4. <b>Calidad de la norma:</b> Según su opinión, ¿Por qué los reglamentos nacionales sobre transporte y tránsito terrestre sufren frecuentemente modificaciones?                                                                                                                                          |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | 5. <b>Factor disuasivo de la Norma:</b> Según su opinión; ¿Por qué las sanciones por infracciones al transporte y tránsito vigentes, no disuaden al infractor para que cambie su actitud de infractor por una actitud de cumplimiento de la norma?                                                        |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | De gestión del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                          | 1. <b>Prevención de accidentes de tránsito:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                                                  | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 2. <b>Sistema estándar de licencias de conducir:</b> Según su opinión, ¿Por qué el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza a las licencias de conducir de la clase B?                                                                                           | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 3. <b>Integración de los registros administrativos de transportes:</b> Según su opinión ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte por carretera otorgados por los tres niveles de gobierno?                | X                                                                                                                                                                                 | X     |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 | De fiscalización del transporte y tránsito terrestre                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                          | 1. <b>Mecanismos de fiscalización:</b> Según su opinión, ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?                                    | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 2. <b>Método de fiscalización:</b> Durante el ejercicio de su designación como superintendente ¿qué método de detección de infracciones fue el más usual?                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                   |       | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 3. <b>Oportunidad en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador:</b> Según su opinión, ¿Por qué existe un alto número de procedimientos sancionadores sin resolver, no obstante, el tiempo transcurrido desde el inicio de dicho procedimiento sancionador? |                                                                                                                                                                                   |       | X           |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          | 4. <b>Efecto de la fiscalización:</b> Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión, ¿Logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                               | X                                                                                                                                                                                 | X     | X           |       |  |
|                 | 5. <b>Recursos para la fiscalización:</b> Según su opinión, en su gestión ¿Se contó con los recursos humanos y económicos para la fiscalización? |                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                             | X                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |       |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  | 6. <b>Reducción / condonación de multas por infracciones al transporte:</b> Según su opinión, ¿Por qué se redujeron y/o condonaron las multas por infracciones a las normas de transporte nacional por carretera? | X                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                 | X                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |       |             |       |  |
|                 |                                                                                                                                                  | ¿En qué medida la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?               | Determinar si la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                   |       |             |       |  |

## Anexo 2: Matriz de triangulación N° 1 sobre competencia normativa del MTC

### Matriz de triangulación de entrevistas sobre la competencia normativa del transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC para prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito

**Objetivo específico 1:** Determinar si las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Pregunta específica 1:** ¿En qué medida las normas sobre transporte y tránsito terrestre emitidas por el MTC previenen la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

| PREGUNTA                                                                                                                                                                              | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. Misión del MTC y objetivo de la acción estatal: Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que un transporte sea seguro, eficiente y competitivo?</b></p> | <p>Normatividad establece mecanismo débil para acceder a la autorización y las sanciones no se aplican, lo que conlleva a que el incumplimiento de las normas no sea problema</p> <p>Hay transportistas de las categorías a, b, c, d, e y f con la misma autorización que ofertan servicios a precios diferentes sin cumplir con estándar mínimo establecido sin que el MTC pueda corregir esta situación. Se responsabiliza al conductor y no a al empresario, quien debe cumplir con las normas del servicio eficiente y seguro.</p> <p>Propone el establecimiento de tarifas mínima y máxima y causal de caducidad de la autorización para expulsar del sistema al transportista que no cumple el estándar mínimo.</p> | <p>Se debe afrontar el problema desde la (a) arista institucional (redefinición y reorganización del aparato estatal), (b) la participación de la sociedad (conocimiento y sensibilización de la problemática) y, (c) realización de acciones concretas para mejorar la intervención de los elementos del transporte y tránsito (conductor, vehículo y la infraestructura vial)</p> <p>No cree en soluciones que ataquen con mayor severidad las infracciones (sanciones mayores). Con la perspectiva del tiempo, ninguna de ellas ha dado resultado (la curva de accidentes de tránsito continua en aumento)</p> | <p>Se debe tener en cuenta los tres elementos básicos (conductor, vehículo y la vía) deben armonizar.</p> <p>La vía (carretera) debe contar con condiciones de seguridad tales como señalización, protección iluminación, orientación, etc. El conductor debe ser evaluado de acuerdo al servicio que realizará, el tipo de vía, la unidad que conducirá y con quienes interactuará en la vía. También se debe preparar (capacitar) a las autoridades conjuntamente con las empresas.</p> <p>El vehículo debe reunir las condiciones para la zona, tramo o tipo de vía donde circulan autos, buses, camiones.</p> <p>Agrega, que parece que falta mucho trabajo por realizar y por eso aumenta la siniestralidad.</p> |

El primero, opina que el sistema para acceder a la autorización es débil y las sanciones no funcionan, que hay transportistas de categorías diferentes con precios diferentes que no cumplen con el estándar mínimo, sin que el MTC pueda corregir la situación. Propone el establecimiento de tarifas mínima y máxima para el transporte y causal de caducidad de la autorización para el que no cumple con estándar mínimo.

El segundo opina que el problema debe afrontarse mediante una redefinición y reorganización del aparato estatal para entender la problemática del transporte y tránsito; la participación de la sociedad educada y sensibilizada en la solución de la problemática y la adopción de acciones concretas mejorar la intervención de los elementos del transporte y tránsito (conductor, vehículo y la infraestructura vial).

El tercero opina que los tres elementos básicos (conductor, vehículo y la vía) deben armonizar resaltando la capacitación de las autoridades y de las empresas y que el conductor debe ser evaluado de acuerdo al servicio en el cual prestará sus servicios, el tipo de vía y unidad que conducirá y con quienes van a interactuar en la vía, finalizando que “falta mucho trabajo por realizar y por eso aumenta la siniestralidad”

Conclusión 1: De las opiniones vertidas, se aprecia como condiciones básicas la intervención armonizada de los tres elementos (conductor, vía y vehículo) en el transporte y tránsito terrestre, la que debe armonizar y emergen dos aspectos no esperados: Las tarifas mínimas y máximas para el servicio, la una redefinición y reorganización del aparato estatal para entender la problemática del transporte y tránsito y la participación de la sociedad en la solución de los problemas el transporte.

| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>2. Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que deben cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?</p> | <p>Respecto del transportista opina que el seguro que cubre el transporte y tránsito terrestre no es eficiente por ser bajo y las compañías de seguros no colaboran con el sistema. Propone un seguro con altos estándares de calidad donde las Compañías de seguros se encarguen de verificar las condiciones establecidas que debe cumplir el transportista.</p> <p>Respecto del conductor opina que los requisitos establecidos para obtener la licencia no han sido diseñados desde la perspectiva de un chofer profesional con buena paga y producen accidentes por cansancio por exceso de horas de conducción y que se le puede controlar mediante el tacógrafo.</p> <p>Al igual que es fácil sacar una autorización de transportes, no es complicado sacar un brevete profesional.</p> | <p>Existe un transportista de maletín titular de la autorización, que presta el servicio a través de sus afiliados quienes le pagan una comisión.</p> <p>Existe nuevo enfoque, bajo el cual se declara al transporte como servicio público y nuevos conceptos (movilidad), que suponen un Estado planificador y de regulación económica que va a revertir la desregulación del pasado y la indiferencia del Estado con el transporte.</p> <p>La especialización (profesionalización) del transportista debe ser inducida por la regulación a través de las barreras de entrada y modelos de acceso al mercado. El conductor debe ser un profesional del volante, con formación técnica y académica bajo la perspectiva de un transporte seguro y eficiente y un tratamiento laboral digno acorde con esa circunstancia y con el bien jurídico tutelado.</p> | <p>El transportista es responsable de la operación (venta de pasajes, las condiciones de sus conductores, y del vehículo, pero no es idóneo (inadecuado mantenimiento, falta de supervisión y programación; exceso de horas de conducción, inobservancia de las condiciones del conductor con incidencia directa en la seguridad). Su profesionalización debe darse con criterios empresariales (no maltrato de sus unidades y de su recurso humano, sino que los tiene que optimizar para un rendimiento adecuado.</p> <p>La conducción es una alternativa de trabajo que se debería profesionalizar para convertirla en una actividad técnica a cargo de institutos con un currículo supervisado. Si se logra alcanzar la profesionalización en el conductor y un criterio empresarial en el transportista definitivamente va a verse reflejado en una disminución de accidentes.</p> |

El primer entrevistado opina como un seguro con altos estándares de calidad donde las Compañías de seguros se encarguen de verificar las condiciones establecidas que debe cumplir el transportista y que los requisitos establecidos para obtener la licencia no han sido diseñados desde la perspectiva de un chofer profesional con buena paga.

El segundo entrevistado señala la existencia de transportista de maletín, opina que la especialización del transportista debe ser inducida por la regulación a través de barreras de entrada y modelos de acceso al mercado y que existe nuevo enfoque que permite declarar al transporte como servicio público y el desarrollo de los conceptos de movilidad que suponen un estado planificador y de regulación económica que revertirá la desregulación y la indiferencia del Estado con el transporte. Opina que conductor debe ser un profesional del volante, con formación técnica y académica bajo la perspectiva de un transporte seguro y eficiente y un tratamiento laboral digno.

El tercer entrevistado opina que el transportista es responsable de la operación, pero no es idóneo (inadecuado mantenimiento, falta de supervisión y programación; exceso de horas de conducción), debe ser profesionalizado con criterios empresariales para que no maltrate a sus unidades y su recurso humano. Señala que la conducción es una alternativa de trabajo que se debería profesionalizar para convertirla en una actividad técnica a cargo de institutos con un currículo supervisado.

Conclusión 2: De las opiniones vertidas, se aprecia como condiciones básicas para el transporte la existencia de un seguro que cubre altos estándares de calidad donde las Compañías de seguros verifican las condiciones establecidas, la especialización del transportista debe ser inducida por la regulación a través de barreras de entrada y modelos de acceso al mercado, con criterios empresariales que haga eficiente el uso de sus unidades y su recurso humano, que nuevo enfoque ha permitido declarar al transporte como servicio público y el desarrollo de nuevos conceptos de movilidad propios de un estado planificador y de regulación económica. Se señala como condición del conductor una formación académica bajo la perspectiva de un transporte seguro y eficiente y un tratamiento laboral digno.

| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>3. Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b><br/>Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales, si la norma prevé que el ómnibus (M3 de más de 8.500 kg de peso neto vehicular) es el vehículo adecuado para un transporte de pasajeros seguro?</p> | <p>Hay abundancia de transporte pequeño, debido a la falta de control y por la existencia de buses de baja calidad. Todo mundo toma taxi, porque es barato y asequible</p> <p>La licencia de taxi en todos los lugares de mundo es cara porque requiere de vehículos nuevos y con más de 2000cc de capacidad de motor. En el Perú es un servicio de transporte que está por debajo de su precio real.</p> <p>El servicio público para que sea de alta calidad tiene que ser prestado por el Estado, porque no hay forma de tener un servicio eficiente de bajo precio. En todos los países del mundo para tener un servicio de calidad, donde todo esté cubierto, el Estado tiene que entrar a principio a subvencionar.</p> | <p>El transporte eficiente es el que se presta en vehículos de más de 8.5 toneladas de peso neto. Sin embargo, hay carreteras (por su estrechez, gradientes), o por condiciones de mercado este vehículo no puede ser usado.</p> <p>En esos casos, la demanda de transporte es atendida de manera informal con autos y camionetas rurales absorbiendo un importe porcentaje de las necesidades de viaje de los pobladores, pese a lo cual no se da la oportunidad de formalizarse bajo determinados parámetros (distancia, mercado, flota, entre otros)</p> <p>La formalidad y la regulación de este transporte, institucionalizado desde hace más de 60 años debería ser una opción para la solución de este grave problema de informalidad. (parte de la respuesta de la pregunta dos)</p> | <p>Hay informalidad de conducta (teniendo la autorización se incurre en una actitud informal: recojo de pasajeros en lugares no autorizados), informalidad pura (sin tener el permiso, presta el servicio con vehículos que no cumplen las condiciones) se presente cuando la demanda no puede ser atendida con buses por razones económicas y cuando la autoridad no responde a la operación y a las necesidades de movilidad (informalidad como una respuesta a las necesidades de movilidad)</p> <p>No se ha estudiado la demanda para ir cambiando la normativa. Hay que ajustar las condiciones de la operación y darles condiciones de seguridad y requisitos que se requieran para un transporte seguro.</p> |

El primer entrevistado opina que existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales en la prestación del servicio por la falta de control por parte de la autoridad, que el taxi colectivo abunda porque hay buses de baja calidad y porque es barato y asequible, el transporte público está por debajo de su precio real y que debe ser subvencionado por el Estado para tenga calidad

El segundo entrevistado opina que el transporte eficiente se presta en vehículos de más de 8.5 toneladas de peso neto vehicular; sin embargo, hay carreteras (por su estrechez, gradientes) o por condiciones de mercado, no se pueden utilizar estos vehículos. Agrega que la demanda del transporte en estos casos es atendida con automóviles y camionetas rurales, pero que la normatividad vigente no los acepta, no obstante que absorben un importe porcentaje de las necesidades de viaje de los pobladores que se trasladan por carretera. Sugiere que se da la oportunidad de formalizarse bajo determinados parámetros (distancia, mercado, flota, entre otros)

El tercer entrevistado opina que la informalidad se presenta porque la autoridad no responde a la operación y a las necesidades de movilidad por lo que aparece la informalidad como respuesta a las necesidades de movilidad.

Conclusión 3: De las opiniones vertidas, se aprecia que los servicios informales en camionetas rurales y automóviles se dan por la falta de control por parte de la autoridad y por la existencia de buses de baja calidad con tarifas bajas, porque la autoridad no responde a la realidad y porque hay carreteras (por su estrechez, gradientes) o por condiciones de mercado, que no permiten utilizar ómnibus. En este caso, la demanda del transporte es atendida con automóviles y camionetas rurales, pero que la normatividad vigente no los acepta, no obstante que absorben un importe porcentaje de las necesidades de viaje de los pobladores que se trasladan por carretera. Se sugiere que se da la oportunidad de formalizarse bajo determinados parámetros (distancia, mercado, flota, entre otros).

|                                                                                                                                                                  | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>4. Calidad de la norma: Según su opinión, ¿Por qué los reglamentos nacionales sobre transporte y tránsito terrestre sufren frecuentemente modificaciones?</b> | Entre la norma y el hecho hay brechas y que por presión de los transportistas se baja el estándar de la norma llevando a sus modificaciones. Las normas responden a la presión de los gremios de transportistas y no a las necesidades del usuario. En las mesas de negociaciones se concertó la reducción de la exigencia de seguridad del régimen, siempre frente a la presión de una huelga.<br><br>El Consejo de Seguridad Vial y la SUTRAN deben contribuir a que el MTC tenga una mejor norma, estudios, colaboradores y todo lo que hay en el mercado del transporte. | Las modificaciones de la norma son la consecuencia lógica de varios errores. Los reglamentos fueron diseñados, de manera inapropiada (años 2008 – 2009) que ha dejado una secuela de malas normas, normas inadecuadas o normas mal concebidas, lo que ha continuado con las modificaciones de estas normas con propósitos efectistas, para tener contenta a las tribunas más que con un criterio netamente técnico. Por eso la regulación no ayuda a la solución del problema. |

El primer entrevistado, opina que entre la norma y el hecho hay brechas, por presión de los transportistas se baja el estándar de la norma llevando a sus modificaciones sin tener en cuenta las necesidades del usuario.

El segundo entrevistado opina que los reglamentos fueron diseñados de manera inapropiada (años 2008 – 2009), que ha dejado una secuela de normas malas, inadecuadas o mal concebidas, tendencia que ha continuado con la modificación de las mismas con propósitos efectistas, para tener contenta a las tribunas más que con un criterio netamente técnico. No le extraña que la regulación no ayude a la solución del problema.

Conclusión 4: De las opiniones vertidas, se aprecia que las brechas entre la norma y la realidad, el diseño de los reglamentos y sus modificaciones de manera inapropiada y la presión de los transportistas conllevan a la modificación de las normas sin la participación del usuario del servicio

| PREGUNTA                                                                                                             | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 2                                                                                                                                                                                          | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5. Factor disuasivo de la norma: Según su opinión; ¿Por qué las sanciones por infracciones al transporte y al</b> | El sistema de multas y sanciones no es eficiente, no es coercitivo y es fácil evadir la sanción. No se publica el ranking de los transportistas y conductores infractores. Si se cancela la (autorización de) empresa, al día siguiente sale | La sanción no llega a ser efectiva. El problema no es la severidad de la sanción, sino que la sanción no llega a cumplirse, falla ejecución de la sanción.<br><br>El procedimiento administrativo | Yo creo que tener una tabla de infracciones y sanciones no soluciona un cambio de conducta en forma aislada.<br><br>La falta de diseño y colocación de elementos de seguridad en las carreteras que alerten al |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>tránsito no disuaden al infractor a cambiar su actitud de infractor por una actitud de cumplimiento de la norma?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>otra empresa. No hay un sistema automático de vigilancia de la velocidad. La gente, a veces, exige que se vaya a mayor velocidad y el transporte público va a más velocidad.</p> <p>Los conductores están sufriendo un stress porque ellos buscan una utilidad en los pasajeros que recogen, función que debe ser del empresario.</p> | <p>sancionador es garantista, establece un segundo descargo que amplía el tiempo de su resolución y existen mecanismos de caducidad y prescripción que generan su archivamiento y finalmente la impunidad.</p> <p>El Estado es anacrónico, obsoleto, carente de tecnología del siglo XX, que genera sensación de impunidad.</p> | <p>conductor hace al sistema de infracciones y sanciones como incompleto. La normatividad expresada solo como tabla de infracciones no va a funcionar.</p> |
| <p>El primer entrevistado opina que las sanciones por infracciones al transporte y al tránsito no disuaden al infractor porque el sistema de multas y sanciones no es eficiente y es fácil evadir la sanción y no existen mecanismos eficientes para el control.</p> <p>El segundo entrevistado, opina que esta situación se da porque la sanción no llega a ser efectiva porque se falla en la ejecución, porque el procedimiento administrativo general es garantista que conlleva su archivamiento por caducidad y prescripción y porque el Estado es anacrónico, obsoleto, carente de tecnología del siglo XX, que genera sensación de impunidad.</p> <p>Conclusión 5: De las opiniones vertidas, se aprecia que las sanciones por infracciones al transporte y al tránsito no disuaden al infractor porque (i) el sistema de multas y sanciones no es eficiente (faltan mecanismos eficientes para el control y se falla en su ejecución), (ii) el procedimiento administrativo sancionador es extremadamente garantista que conlleva al archivamiento de los casos por caducidad y prescripción y (iii) por anacronismo y obsolescencia del Estado, carente de tecnología que genera sensación de impunidad</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                            |

Fuente: desgravación de entrevistas

S 1: Director General de Transporte Terrestre nov. 2011 - set. 2015

S 2: Director General de Transporte Terrestre marzo 2017 - nov. 2018

S 2: Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías marzo - 2010 - marzo 2015

### Anexo 3: Matriz de triangulación N° 2 sobre competencia de gestión del MTC

#### Matriz de triangulación de entrevistas sobre la competencia de gestión del transporte y tránsito terrestre por el MTC para prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito

**Objetivo específico 2:** Determinar si la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Pregunta específica 2:** ¿En qué medida la gestión del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

| Pregunta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. Prevención de accidentes de tránsito: Según su opinión, ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Controlar la velocidad por medio de sistemas, a través del tacógrafo y a través de la velocidad promedio entre peajes. EL GPS no es buen instrumento para controlar la velocidad, reporta la velocidad promedio</p> <p>Las escuelas de conductores deben tener el tacógrafo para la enseñanza de los</p> <p>Control efectivo de las horas descansa del conductor. El conductor está manejando más del tiempo debido.</p> | <p>La accidentalidad es consecuencia de la debilidad institucional y ausencia de políticas públicas para sostener la movilidad y su eficiencia. La política de transporte aprobada por el MTC no corresponde a una política gobierno / política de estado. Los funcionarios no tienen idea hacia donde se dirigen, cual es el objetivo, a donde enrumban sus acciones, condición que podría explicar la falta de sostenibilidad en las acciones de seguridad vial.</p> <p>El Consejo Nacional de Seguridad Vial lidera las acciones de sensibilización y rectoría en seguridad vial. Deben tener presupuesto, recursos humanos, capacitación, condiciones ausentes en el CNSV hoy reducido a su mínima expresión.</p> |
| <p>El primer entrevistado opina que una de las medidas para prevenir los accidentes de tránsito es el control de la velocidad a través de los peajes (velocidad promedio entre peajes) y por medio de instrumentos como el tacógrafo. Opina que el GPS no es buen instrumento para controlar la velocidad y el control efectivo de las horas descanso del conductor, sin embargo, este está manejando más del tiempo debido.</p> <p>El segundo entrevistado señala que la accidentalidad deriva de la debilidad institucional y de la ausencia de políticas públicas, lo que conlleva a que el funcionario que asume responsabilidad competencial en el transporte no tiene idea hacia dónde ir, cuál es el objetivo y por donde enrumbar sus acciones, probable causa por la que no exista sostenibilidad en las acciones de seguridad vial.</p> <p>Conclusión 1: Se considera como medidas de prevención de accidentes de tránsito, el control de la velocidad y el control efectivo de las horas de descanso de los conductores del servicio de transporte; sin embargo, no se han establecido los mecanismos eficientes para su control. Se considera que el GPS no es buen instrumento para controlar la velocidad y que los conductores están manejando más del tiempo debido y que la accidentalidad se daría como consecuencia de la debilidad institucional y por la ausencia de políticas públicas y sería una probable causa de la falta de sostenibilidad en las acciones de seguridad vial.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>PREGUNTA</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Sujeto 1</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Sujeto 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| <p><b>2. Sistema estándar de licencias de conducir:</b> Según su opinión, ¿Por qué el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza a las licencias de conducir de la clase B?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>Hay problemas en las licencias de las clases A y B los Municipios poco hacen. Si el sistema A no es adecuado y el sistema B tampoco.</p> <p>El MTC, como ente rector no debe entregar licencias de conducir. Por ley deben ser otorgadas por los departamentos y municipios. Falta incrementar el control (por el MTC) a los que dan el brevete.</p> <p>El MTC se debilita porque entregar todo, autorizar todo y pierde control</p> | <p>Falta de rectoría del MTC. No emitió los parámetros a los niveles de gobierno regional y local para construir un sistema estándar de licencias de conducir. Ello ocurrió por el desfase tecnológico del Estado que no cuenta con software para una base de datos integral que vincule a los tres niveles.</p> <p>La dispersión competencial en la emisión de licencias (MTC y gobiernos regionales emiten licencias de clase A y gobiernos provinciales las licencias clase B), es el principal obstáculo para la estandarización, la que se lograría con liderazgo para imponer una regulación coherente para incorporar la licencia de clase B en el sistema estándar a nivel nacional.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>El primer entrevistado opina que el MTC como ente rector no debe otorgar licencias de conducir y que existen problemas en las licencias de la clase A y Clase B y porque no hay control sobre los que otorgan dichos documentos.</p> <p>El segundo entrevistado señala que se debe la falta de rectoría del MTC que no emitió los parámetros del sistema para los gobiernos regional y local, a la dispersión competencial en la emisión de licencias (MTC y gobiernos regionales emiten licencias de clase A y gobiernos locales provinciales emiten licencias clase B) y a la falta de una base de datos integral que vincule a los tres niveles de gobierno, sin embargo considera que se superaría esta problemática con liderazgo que imponga una regulación coherente para incorporar la licencia de clase B en el sistema.</p> <p>Conclusión 2: El sistema estándar de licencias de conducir no comprende las licencias de la clase B por la falta de rectoría y control del MTC que no emitió los parámetros del sistema, la dispersión competencial, pues los tres niveles otorgan licencias la falta de una base de datos integral que vincule a los tres niveles de gobierno, problema que se superaría con liderazgo que imponga una regulación coherente.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>PREGUNTA</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>Sujeto 1</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p><b>Sujeto 2</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>3. Integración de los registros administrativos de transportes:</b> Según su opinión ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte por carretera otorgados por los tres niveles de gobierno?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>Cuando se dio la ley regionalización y la descentralización se entregó todo. Se crearon tres niveles de gobierno estancos unos a otros. El que estaba en un nivel no tiene la obligación de informar al otro y eso está mal, porque en mi experiencia uno debe dar la competencia de autorizar, pero nunca debe perder la competencia de controlar.</p>                                                                              | <p>Formalmente existe el Sistema Nacional de Registro de Transporte Terrestre, pero solo es aplicado por el MTC. Se han hecho estudios de diseño y un proyecto de software de integración de las bases de datos de los tres niveles de gobierno, que están en la Oficina de Tecnología de Información sin priorización.</p> <p>Los gobiernos locales provinciales en su mayoría no registran la información sobre infracciones y sanciones al tránsito en el Registro Nacional de Sanciones porque no hay nadie que les exija y por su baja capacidad y fortalecimiento institucionalidad.</p>                                                                                                   |



El primer entrevistado opina que la inexistencia de un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte terrestre otorgado por los tres niveles de gobierno se debe que la ley regionalización y la descentralización generó estancos sin que un nivel tenga la obligación de informar al otro. Considera que solo se debe transferir la competencia de autorizar, pero nunca debe perder la competencia de controlar.

El segundo entrevistado opina que formalmente existe el Sistema Nacional de Registro de Transporte Terrestre, pero solo es aplicado por el MTC que se han hecho estudios de diseño y un proyecto de software de integración de las bases de datos de los tres niveles de gobierno pero que no está priorizado y que los gobiernos locales provinciales no inscriben las infracciones y sanciones al tránsito en el Registro Nacional de Sanciones porque no hay nadie que les exija y por su baja capacidad y fortalecimiento institucionalidad.

Conclusión 3: Existe el Sistema Nacional de Registro de Transporte Terrestre, pero solo es aplicado por el MTC; sin embargo, los tres niveles de gobierno no están obligados a informar el uno al otro, pero que existen estudios de diseño y un proyecto de software de integración de las bases de datos de los tres niveles de gobierno sin priorización. S explica que los gobiernos locales provinciales no inscriben las infracciones y sanciones al tránsito en el Registro Nacional de Sanciones porque no hay nadie que les exija y por su baja capacidad y fortalecimiento institucionalidad

Fuente: desgravación de entrevistas

S 1: Director General de Transporte Terrestre nov. 2011 - set. 2015

S 2: Director General de Transporte Terrestre marzo 2017 - nov. 2018

S 2: Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías marzo - 2010 - marzo 2015

#### Anexo 4: Matriz de triangulación N° 3 sobre competencia de fiscalización del MTC.

#### Matriz de triangulación de entrevistas sobre competencia de fiscalización del transporte y tránsito terrestre por parte del MTC para prevenir la ocurrencia de los accidentes de tránsito

**Objetivo específico 3:** Determinar si la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera

**Pregunta específica 3:** ¿En qué medida la fiscalización del transporte y tránsito terrestre efectuada por el MTC previene la ocurrencia de los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?

| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                                                         | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. Mecanismos de fiscalización: Según su opinión, ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?</b></p> | <p>Creo que faltan sistemas de control.</p> <p>Los peajes son el punto más eficiente donde un chofer puede ser controlado; sin embargo, no son puntos de control, sino de cobro, situación generada por la concesión de la vía que ha hecho claudicar al MTC en su función de control.</p> <p>No hay un eficiente control de pesos, de choferes, de nada. Hay sistemas de control en los peajes, en todos los países excepto en el Perú.</p> <p>Los sistemas inteligentes, la colocación de arcos en las vías o algún otro mecanismo electrónico que pueda controlar el paso del vehículo, pesos, velocidades, incluso hasta la identificación de los conductores es posible.</p> | <p>La normatividad vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización</p> <p>La regulación de promoción de la participación privada en el transporte y en el tránsito terrestre es inadecuada y está sustentada en la desconfianza en el funcionario público. Establece procedimientos engorrosos para implementar centros de gestión y monitoreo para la inspección técnica vehicular y licencias de conducir.</p> <p>La toma de decisiones estatales es engorrosa y complicada, La aspiración del Estado de ingresar a la OCDE, ha devenido en la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria ACR y el Impacto del Análisis Regulatorio - RIA</p> <p>Centro de Monitoreo de SUTRAN no transmite la información en tiempo real de todas las actividades que son objeto de regulación. Este mecanismo se usa en los ómnibus interprovinciales y no en los camiones por factores políticos, debería ser acompañado por una red de pórticos con mecanismos de control electrónico a nivel de toda la red vial.</p> | <p>La legislación vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización, la normatividad es arcaica, no usa tecnología.</p> <p>Todos los carros tienen GPS y pueden tener cámaras para monitorear y visualizar lo que está pasando en el vehículo, delante y después; sin embargo, no se ha desarrollado toda la potencialidad que tiene la tecnología para variar conductas infractoras porque estarían ante muchos ojos que controlan.</p> <p>Se debe incorporar más al usuario del servicio en la fiscalización, pero con una voz firme y decidida. Debe existir un protocolo de denuncias soportado en la tecnología para verificar in situ al infractor.</p> |

El primer entrevistado opina que hay falta sistemas de control, que los peajes son el punto más eficiente de control pero han sido convertidos solo en puntos de cobro, como consecuencia de la concesión de la vía, afectando función de control del MTC. Considera que los sistemas inteligentes, la colocación de arcos en las vías o algún otro mecanismo electrónico podrían ayudar a controlar el paso del vehículo, los pesos, velocidades, incluso hasta la identificación de los conductores.

El segundo entrevistado opina que la normatividad vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización, que La regulación de promoción de la participación privada en el transporte y en el tránsito terrestre es inadecuada y establece procedimientos engorrosos para implementar centros de gestión y monitoreo. El Centro de Monitoreo de SUTRAN no transmite la información en tiempo real de todas las actividades que son objeto de regulación, que solo se utiliza en los ómnibus interprovinciales, y que debería ser acompañado por una red de pórticos con mecanismos de control electrónico a nivel de toda la red vial

El tercer entrevistado opina que la legislación vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización, que es arcaica, no usa tecnología. Señala que todos los carros tienen GPS y pueden tener cámaras para monitorear y visualizar lo que está pasando en el vehículo, delante y después; sin embargo, no se ha desarrollado la potencialidad de la tecnología para variar las conductas infractoras. Precisa que se debe empoderar más al usuario del servicio en la fiscalización con un protocolo de denuncias soportado en la tecnología.

Conclusión 1: La normatividad vigente no prevé los mecanismos para la fiscalización del transporte y tránsito terrestre, es engorrosa, arcaica que dificulta el uso de la tecnología en la fiscalización (centros de gestión y monitoreo), que el Centro de Monitoreo de SUTRAN, basado en el GPS para el control de los ómnibus interprovinciales, que no transmite la información en tiempo real de las actividades reguladas, podría ser acompañado por una red de pórticos con mecanismos de control electrónico u otros sistemas inteligentes a nivel de toda la red vial para fortalecer la fiscalización. Se considera que los peajes son el punto más eficiente de control, pero han sido convertidos solo en puntos de cobro como consecuencia de la concesión de la vía, afectando función de control del MTC. Precisa que se debe empoderar más al usuario del servicio en la fiscalización con un protocolo de denuncias soportado en la tecnología.

| PREGUNTA                                                                                                                                                         | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>2. Método de fiscalización: Durante el ejercicio de su designación como superintendente ¿qué método de detección de infracciones fue el más usual?</b></p> | <p>Lo tradicional que era fiscalizar en las salidas de las carreteras (tolerancia cero con puestos de control en carretera) donde el control era después de ocurrida la infracción. Esta fiscalización no estaba bien diseñada.</p> <p>Se cambió a una fiscalización preventiva. En los terminales, antes de la salida del vehículo se revisada los documentos y las condiciones del vehículo y del conductor con un poco de tecnología (hoja de ruta electrónica que permite el control en el cambio de conductor cada 4 horas)</p> <p>La visión no era la cantidad de actas ni la cantidad de sanciones, sino la cantidad de accidentes que se podrían evitar.</p> <p>La fiscalización era preventiva porque no se dejaba salir del terminal sino esta con todo en regla y se acompañada de una fiscalización durante el transcurso con el control de velocidad por GPS y el tema de la hoja de ruta electrónica que se dejó ya en sus etapas de implementación.</p> <p>El uso del GPS fue totalmente productivo; permitió sincerar los tiempos de viaje el origen y el destino y se logró cambiar la mentalidad de los transportistas que lo vieron como un incentivo a la seguridad (avisos: “Yo si cumplo con GPS” “Yo si informo a SUTRAN” “Yo si respeto las velocidades por eso tengo ahora estos tiempos”.</p> <p>El GPS puede servir, además del control de la velocidad, para mucho más (paradas, tiempo de parada, destino, ruta). Se podría complementar con cámaras internas y audios dentro de los buses que alerten al conductor.</p> |
|                                                                                                                                                                  | <p>El entrevistado opina que se cambió el método tradicional que era fiscalizar en las salidas de las carreteras (tolerancia cero con puestos de control en carretera) donde el control era después de ocurrida la infracción por la fiscalización preventiva en los terminales donde, antes de la salida del vehículo, se revisada los documentos y las condiciones del vehículo; así como las condiciones del conductor con un poco de tecnología (hoja de ruta electrónica que permite el control en el cambio de conductor cada 4 horas) con la visión de evitar accidentes y no de levantar actas e imponer sanciones.</p> <p>La fiscalización era preventiva porque no se dejaba salir del terminal sino estaba en regla con todo, acompañada de una fiscalización durante el transcurso, como el control de velocidad por GPS y la hoja de ruta electrónica que se dejó ya en sus etapas de implementación.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

El uso del GPS permitió sincerar los tiempos entre el origen y destino del viaje, logrando cambiar la mentalidad de los transportistas que lo vieron como un incentivo a la seguridad (avisos: “Yo si cumplo con GPS” “Yo si informo a SUTRAN” “Yo si respeto las velocidades por eso tengo ahora estos tiempos”. El GPS puede servir, para más (paradas, tiempo de parada, destino, ruta) y podría ser complementar con cámaras internas y audios dentro de los buses que alerten al conductor.

Conclusión 2: La fiscalización fue preventiva. Se cambió el método tradicional que era fiscalizar en las carreteras, a las salidas de la ciudad (tolerancia cero), después de ocurrida la infracción por una fiscalización preventiva en los terminales donde, antes de la salida del vehículo, se revisada la documentación y las condiciones del vehículo y del conductor con un poco de tecnología (hoja de ruta electrónica que permite el control en el cambio de conductor cada 4 horas) con la visión de evitar accidentes y no de levantar actas e imponer sanciones. La fiscalización preventiva en los terminales era acompañada de una fiscalización durante el viaje (control de velocidad por GPS y las horas de conducción con la hoja de ruta electrónica).

| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                                                                       | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>3. Demora en la tramitación de los accidentes de tránsito: Según su opinión, ¿Por qué existe un alto número de procedimientos sancionadores sin resolver, no obstante el tiempo transcurrido desde el inicio de dicho procedimiento sancionador?</b></p> | <p>El alto número de procedimientos sancionadores sin resolver es porque el plazo de 30 días es inaplicable cuando no se usa tecnología. Los plazos del procedimiento sancionador no son reales (15 días para descargos y 15 días para resolver en primera instancia). El tiempo que va a tomar la autoridad en evaluar, notificar (en Lima y en todo el país) no es suficiente. No se usa la notificación electrónica recientemente regulada.</p>                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                                                                       | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>4. Efectos de la fiscalización: Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión ¿logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?</b></p>          | <p>Logró una pequeña tendencia. El sistema no ayudaba al control.</p> <p>Muchos accidentes venían del sobrepeso, porque acá en la norma dice que deben poner tantas toneladas y ojo que en nuestro país hasta ahora sigo viendo en las calles vehículos pequeños con unas tolvas grandes, esos vehículos ya no responden a esos frenos, vehículos que están hechos para llevar 500 kg llevan 1000kg, cuando son de 1 tonelada llevan 1.5 sino hasta por volumen. La sobrecarga de los vehículos es un factor de accidentes sumamente grande.</p> | <p>La fiscalización del transporte y tránsito terrestre no redujo el número de accidentes de tránsito</p> <p>El enfoque de la fiscalización era cerrado. No estaba enfocado hacia el objetivo del cambio de conducta por parte de los operadores de transporte y de los prestadores de los servicios complementarios sino más bien de la simple represión.</p> <p>Se apela mucho a las acciones de control inopinadas únicamente con el propósito de sancionar, pero poco se hace por hacer auditorías que permita al propio operador de transporte ir cambiando sus conductas sin iniciar esa acción, el educar antes que sancionar no se está cumpliendo. Entonces una sanción sin educación creo que es una fiscalización incompleta.</p> | <p>En los 5 años de gestión se logró una reducción del 25% de accidentes a nivel nacional eso está en las estadísticas que se publicaron tanto en la página web de SUTRAN como en los oficinas de comunicación que se le mandaba al ministerio de transportes en forma mensual.</p> <p>De una tendencia ascendente de accidentes, se dejó con una tendencia decreciente de 25% comparado con el año base 2010.</p> |

El primer entrevistado opina que se logró una pequeña tendencia en la reducción de los accidentes de tránsito. Considera que la sobrecarga de los vehículos es un factor de accidentes sumamente grande.

El segundo entrevistado opina que la fiscalización del transporte y tránsito terrestre no redujo el número de accidentes de tránsito, porque no estaba enfocada al objetivo del cambio de conducta por parte de los operadores de transporte y de los prestadores de los servicios complementarios sino más bien de la simple represión, considera que las acciones de control inopinadas tienen el propósito de sancionar y que se hace poco por las auditorías que permita al operador de transporte ir cambiando su conducta (educar antes que sancionar). Una sanción sin educación es una fiscalización incompleta.

El tercer entrevistado opina que en los 5 años de su gestión se logró una reducción del 25% de accidentes a nivel nacional (estadísticas de SUTRAN y comunicaciones mensuales al MTC).

Conclusión 4: d) Respecto a si la fiscalización del transporte y tránsito terrestre redujo los accidentes, los informantes manifestaron discrepancia, dos opinaban que la fiscalización si redujo el número de accidentes, en tanto que el tercero afirmó que no hubo reducción. La reducción del número de accidentes fue sustentada en las estadísticas de la SUTRAN y en las comunicaciones al MTC, en tanto que sobre la versión de que la fiscalización no redujo el número de accidentes se explicó que está no está enfocada al objetivo de cambio de conducta por parte de los operadores de transporte y de los prestadores de los servicios complementarios sino más bien en la simple represión sino en el propósito de sancionar y que se hacía poco por las auditorías que permitan al operador de transporte ir cambiando su conducta (educar antes que sancionar).

| PREGUNTAS                                                                                                                                                                                                              | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>5. Recursos para la fiscalización: Según su opinión, en su gestión ¿Se contó con los recursos humanos y económicos para la fiscalización?</b></p>                                                                | <p>Los recursos fueron muy estrechos. Por eso fuimos a los terminales en donde pudimos cambiar la fiscalización tradicional represiva por una preventiva.</p> <p>Se aplicaron estrategias para reducir costos o, por lo menos, no incurrir en mayores y tratar de ser más efectivos, pero no nunca era suficiente. Al iniciar la gestión no había ni un solo vehículo para desplazar a los inspectores ni locales en el interior del país para las labores administrativas, reunión y capacitación del personal, situación que cambió contratando dichos locales para el trabajo durante las 24 horas, con equipos informáticos para escanear las actas y asegurar la información y la idoneidad del documento</p> <p>Se logró mejorar, pero no se obtuvo los recursos adecuados desde un inicio y tuvo que aplicarse mucha creatividad.</p> <p>Conclusión 5. Para la fiscalización, los recursos fueron muy estrechos. Se aplicaron estrategias para reducir costos o, por lo menos, no incurrir en mayores y tratar de ser más efectivos, pero no nunca era suficiente, no obstante, ello, la situación fue cambiando, con mucha creatividad, se lograron locales para el trabajo durante las 24 horas, con equipos informáticos para escanear las actas y asegurar la información y la idoneidad del documento.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| PREGUNTA                                                                                                                                                                                                               | Sujeto 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Sujeto 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Sujeto 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>6. Reducción / condonación de multas por infracciones al transporte:</b> Según su opinión, porque se redujeron y/o condonaron las multas por infracciones a las normas de transporte nacional por carretera?</p> | <p>Inaudito.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p>Fundamentalmente por el tema de la responsabilidad funcional. Frente a la ineficacia de los medios de fiscalización, la falta de tecnología y una ausencia de un procedimiento simplificado, hubo un sobredimensionamiento de la carga procesal para los órganos fiscalizadores, que la única solución suele ser los mecanismos de condonación de multas.</p> <p>Esos mecanismos no se dan con un propósito de resocializar al infractor, sino más bien de librarse de responsabilidades funcionales como funcionarios públicos.</p> | <p>Era algo que venían haciendo muchos años.</p> <p>El transportista espera siempre la oportunidad que se le anulen las papeletas entonces espera los últimos plazos para descargar y si es posible va a pedir la nulidad total de las papeleteas eso lo hace a nivel de transporte central de ámbito nacional como de ámbito local no aceptan las papeletas o no las</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  |                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  | reconocen entonces ahí hay un trabajo que hacer con ellos y hay que mejorar definitivamente los tiempos y la tecnología y así como sincerar los plazos. |
| <p>El primer entrevistado señala que es inaudito la reducción y/o condonación de las multas por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre.</p> <p>El segundo entrevistado señala que la reducción y/o condonación de las multas por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre se dio por el tema de la responsabilidad funcional. Frente a la ineficacia de los medios de fiscalización, la falta de tecnología y una ausencia de un procedimiento simplificado, hubo un sobredimensionamiento de la carga procesal para los órganos fiscalizadores, que la única solución fueron los mecanismos de condonación de multas.</p> <p>El tercer entrevistado opinó que fue algo que venían haciendo muchos años. Preciso que el transportista espera siempre la oportunidad que se le anulen las papeletas entonces espera los últimos plazos para descargar y si es posible pedir la nulidad total de las papeletas, no aceptan las papeletas o no las reconocen entonces ahí hay un trabajo que hacer con ellos y hay que mejorar definitivamente los tiempos y la tecnología y así como sincerar los plazos.</p> <p>Conclusión 6: La reducción y/o condonación de las multas por infracciones a las normas de transporte y tránsito terrestre se para evitar la responsabilidad funcional. Frente a la ineficacia de los medios de fiscalización, la falta de tecnología y una ausencia de un procedimiento simplificado, hubo un sobredimensionamiento de la carga procesal para los órganos fiscalizadores, que la única solución fueron los mecanismos de condonación de multas. Se propone mejorar la tecnología y sincerar los plazos.</p> |  |  |                                                                                                                                                         |

Fuente: desgravación de entrevistas

S 1: Director General de Transporte Terrestre nov. 2011 - set. 2015

S 2: Director General de Transporte Terrestre marzo 2017 - nov. 2018

S 2: Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías marzo - 2010 -

**Anexo 5: Instrumentos de recolección de datos,** Guía de entrevista 1: Preguntas a directores generales de transporte terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Tema: Competencias normativas, de gestión y fiscalización del transporte y tránsito del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que un transporte sea seguro, eficiente y competitivo?                                                                                                                         |
| 2. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que deben cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                         |
| 3. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales, si la norma prevé que el ómnibus (M3 de más de 8.500 kg de peso neto vehicular) es el vehículo adecuado para un transporte de pasajeros seguro? |
| 4. <b>Calidad de la norma;</b> Según su opinión, ¿Por qué los reglamentos nacionales sobre transporte y tránsito terrestre sufren frecuentemente modificaciones?                                                                                                                                          |
| 5. <b>Factor disuasivo de la Norma:</b> Según su opinión; ¿Por qué las sanciones por infracciones al transporte y tránsito vigentes, no disuaden al infractor para que cambie su actitud de infractor por una actitud de cumplimiento de la norma?                                                        |
| 6. <b>Prevención de accidentes de tránsito:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                                                                               |
| 7. <b>Sistema estándar de licencias de conducir:</b> Según su opinión, ¿Por qué el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza a las licencias de conducir de la clase B?                                                                                                                        |
| 8. <b>Integración de los registros administrativos de transportes:</b> Según su opinión ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte por carretera otorgados por los tres niveles de gobierno?                                             |
| 9. <b>Mecanismos de fiscalización:</b> Según su opinión, ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?                                                                 |
| 10. <b>Efecto de la fiscalización:</b> Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión, ¿Logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                           |
| 11. <b>Reducción / condonación de multas por infracciones al transporte:</b> Según su opinión, porque se redujeron y/o condonaron las multas por infracciones a las normas de transporte nacional por carretera?                                                                                          |

**Anexo 6: Instrumentos de recolección de datos, Guía de entrevista 2: Preguntas a superintendente de transporte de personas, carga y mercancías**

Tema: Competencias de fiscalización del transporte y tránsito del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que un transporte sea seguro, eficiente y competitivo?                                                                                                                         |
| 2. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que deben cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                         |
| 3. <b>Misión del MTC y el objetivo de la acción estatal:</b> Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales, si la norma prevé que el ómnibus (M3 de más de 8.500 kg de peso neto vehicular) es el vehículo adecuado para un transporte de pasajeros seguro? |
| 4. <b>Factor disuasivo de la Norma:</b> Según su opinión; ¿Por qué las sanciones por infracciones al transporte y tránsito vigentes, no disuaden al infractor para que cambie su actitud de infractor por una actitud de cumplimiento de la norma?                                                        |
| 5. <b>Mecanismos de fiscalización:</b> Según su opinión, ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?                                                                 |
| 6. <b>Método de fiscalización:</b> Durante el ejercicio de su designación como superintendente ¿qué método de detección de infracciones fue el más usual?                                                                                                                                                 |
| 7. <b>Demora en la tramitación de los accidentes de tránsito:</b> Según su opinión, ¿Por qué existe un alto número de procedimientos sancionadores sin resolver, no obstante, el tiempo transcurrido desde el inicio de dicho procedimiento sancionador?                                                  |
| 8. <b>Efectos de la fiscalización:</b> Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión ¿logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros por carretera?                                                            |
| 9. <b>Recursos para la fiscalización:</b> Según su opinión, en su gestión ¿Se contó con los recursos humanos y económicos para la fiscalización??                                                                                                                                                         |
| 10. <b>Reducción / condonación de multas por infracciones al transporte:</b> Según su opinión, porque se redujeron y/o condonaron las multas por infracciones a las normas de transporte nacional por carretera?                                                                                          |



**Anexo 7: CD conteniendo grabación de entrevistas**

Audio 1: Entrevista a Director General de Transporte Terrestre S1

Audio 2: Entrevista a Director General de Transporte Terrestre S2

Audio 3: Entrevista Superintendente de Transporte de Personas, Carga y Mercancías

S3

## **Anexo 8: Desgravación de entrevistas sujeto 1: Entrevista a Director General de Transporte Terrestre Noviembre 2011 – Setiembre 2014**

Jesús Tapia: Estamos con Sujeto 1, él ocupó el cargo de Director General entre noviembre del 2011 y septiembre del 2015. La idea de esta entrevista es conocer sus opiniones respecto a los aspectos relacionados con el rol del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en lo que es el tema de la prevención de la seguridad vial. Vamos a primero a tratar de enfocar desde la parte normativa, luego la parte de gestión y finalmente la parte de fiscalización. En la parte normativa nosotros tenemos que la misión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones fue la de darle al país un transporte seguro, eficiente y competitivo y el objetivo de la acción estatal que señala la ley 27181 es que siempre se privilegia la seguridad y salud de las personas. En estos términos quería preguntarle, según su opinión, ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que haya un transporte seguro, eficiente y competitivo en el país?

Sujeto 1: Actualmente, de acuerdo a toda la normatividad vigente, yo considero que las autorizaciones para hacer transporte son cumplidas de una manera muy débil, no son eficientes, tan así que no son eficientes es que no hay forma de aplicar las multas. Si no se aplican las multas empieza todo en regresión, todo el incumplimiento sin mayor problema, porque hay leyes, hay reglamentos y políticas; sin embargo, sabemos que los transportistas impugnan las multas y nunca se pagan, porque van a la prescripción y después exigen también al Ministerio que se condonen las multas, pero como una estrategia de presión pero no de solución. Ahí empieza el tema de como las autorizaciones actualmente vigentes no tienen un marco adecuado para hacer eficiente el servicio de transporte que se pretende, ¿Por qué? Porque hay una multiplicidad de prestadores del servicio. Hay desde categoría a, b, c, d, e y f con la misma autorización. Por más que los servicios digan que deben tener asientos cómodos, eficientes y seguros; pero cuando uno va al mercado hay diversidad de precios. Entonces, al haber diversidad de precios ya no hay un estándar mínimo de cumplimiento. Dice la norma una cosa pero la realidad es otra, entonces viene la sobreoferta. En un ambiente de sobreoferta, de facilidad para obtener un servicio de transporte se baja la eficiencia y el Ministerio de Transporte no tiene un instrumento eficaz de corregirla, porque las correcciones son últimas, ínfimas, que tratan de enfrentar un problema estructural basado únicamente en el conductor y no en la empresa, donde es el empresario que debe cumplir de acuerdo a nuestras

normas un eficiente y seguro sistema de transportes que hoy día no lo es tal por la multiplicidad de servicios que se ofrece por la misma autorización.

JT: Según usted, ¿Cuál sería el marco adecuado?

S1: El marco adecuado es que tenemos que cambiar la Ley General de Transportes, donde su principal vértice esta que no hay tarifa, hay precio, entonces uno va al mercado y hay una diversidad de precios, no hay una tarifa mínima ni una tarifa máxima para poder establecer el cumplimiento de estos temas y además tiene que haber una causal de caducidad de las autorizaciones cuando no se cumple el estándar mínimo, por decir.

JT: De acuerdo a su opinión no existe marco adecuado por lo tanto no está en la ley, por lo tanto, ¿las leyes son declarativas?

JQ: Las Leyes son un marco en el cual se ha creado la autorización, pero la autorización se da a todos los que cumplen un sistema muy simple de cumplir. Ósea, de todos los que postulan más del 80% la cumplen, en mi ejercicio veía que las autorizaciones venían y todas cumplían, entonces yo decía ¿Cómo pongo un estándar mínimo? En la norma no está. Si bien dice el vehículo M1 debe ser con estas características, todo vehículo M1 tiene asientos, tiene separaciones tiene forma y no está.

JT: Digamos que están las características técnicas de los vehículos, pero no hay las condiciones mínimas para un servicio de calidad.

JQ: No hay esa norma ¿Dónde te dice el medidor de servicio de calidad? ¿Cuándo es óptimo? No existe, entonces ahí viene el precio depredador. Yo recuerdo haber viajado de acá a Trujillo y uno encuentra desde 120 soles hasta de 40 soles. Esta disparidad de precios hace que haya ofertas a la baja y las personas cuando pagan lo mínimo no pueden exigir nada.

JT: Según su opinión, y en el marco de la respuesta anterior, usted podría darnos un perfil mínimo del transportista, es decir, ¿condiciones mínimas que podría cumplir el transportista?

JQ: El transportista no debe ofrecer lo que él cree conveniente, sino el sistema debe tener, por exigencia, una norma que diga cuál es el transporte eficiente, de que se comporta, de que conforma un transporte eficiente. Uno de los talones de Aquiles del sistema de transporte es el escaso seguro que cubre. Los vehículos para prestar este servicio cubren un mínimo seguro, porque son las compañías de seguros las que vienen y exigen altos estándares de seguridad para poderte otorgar este seguro; sin embargo, las mismas compañías de seguro les venden a los transportistas un seguro muy pequeño, y este seguro muy pequeño hace que ante cualquier incumplimiento la compañía de seguros también paga muy poco. Entonces ahí está el tema de la seguridad. El tema de la seguridad en todo el mundo se exige desde el punto de vista de la exigencia del seguro, cuando el seguro es eficiente el seguro mismo verifica que haya, por ejemplo, que el CITV sea correcto, que el transportista tenga el chofer descansado y todo el sistema funciona en base a que controla, ¿Quién es el que controla? El seguro. Porque el seguro sube en medio del servicio y mira si el chofer esta adecuadamente cumpliendo con todas las normas, y si no se le retira el seguro. Pero acá no existe, acá el seguro es un ente aislado que no colabora con el sistema, porque de igual manera, nosotros como fiscalizadores estamos en el inicio y en el final o viendo que no haya más transporte, estamos defendiendo a los transportistas, pero no defendemos al usuario, abandonamos al usuario. Muchas veces acá he participado en una serie de reuniones donde el Ministerio prácticamente atiende a los transportistas y no atiende al eje central que es el usuario, no estamos enfocados en el usuario.

JT: Y el conductor ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que debe tener?

JQ: El mejor servicio de transporte, no siendo el mejor en el mundo, pero el transporte en el país, el mejor servicio del cual hay que copiar ciertas formas y normas es el transporte aéreo, donde hay la exigencia porque ejemplo de que al conductor hay un evaluador que lo evalúa, entonces el transporte aéreo hay todo un cuerpo que se dedica a mirar al conductor para ver si cumple con todo y le toma un examen de laboratorio.

JT: ¿La norma que tenemos actualmente de licencias permite contar con un conductor idóneo donde tengamos un perfil claro de su responsabilidad para la conducción de vehículos en las cuales se lleva muchas vidas?

JQ: No.

JT: ¿Y esto debido a que?

JQ: Porque uno encuentra que son requisitos de manual, son requisitos del conocimiento de norma, de la experiencia, de la pericia, porque uno sabe manejar, pero no desde el punto de vista de la exigencia de un chofer profesional que juzgue el trabajo de otro chofer para que tenga las exigencias y las competencias mínimas, y entonces cuando eso se exija el transporte de calidad va a tener que responder a que los choferes que no son de buena calidad salgan del sistema. Yo recuerdo que siempre los transportistas decían que no había conductores, ¿Cómo va a haber conductores si no tienen buena paga? Entonces todo comienza con la contraprestación. Si a mí me exiges que yo cumpla me tienes que pagar bien, se aprecia que en el sistema muchas veces los choferes salen y ellos mismos se buscan sus recursos, eso debe ser evitado, ahí viene una parte cultural, pero yo creo que de igual manera que era fácil sacar una autorización de transportes no es muy complicado sacar un brevete profesional. Pero no solamente debe ser asequible que uno pueda sacar el brevete, el asunto está en el control del conductor a lo largo de la conducción que debe ser sometida a simuladores con un cuerpo de fiscalizadores en ese examen de simulador, donde el cuerpo de inspectores diga este conductor sirve este no sirve. Los conductores producen accidentes producto del cansancio, que es igual a estar borracho, los conductores siempre tienen experiencia, tienen todo, pero incumplen lo más importante, que ellos al estar exigidos a un régimen alto de rotación de choferes, ahí el inspector podría determinar que ese chofer está excediendo el número, por eso me voy nuevamente a aéreo, en aéreo le dicen usted no puede conducir diariamente el vehículo, usted un avión lo tiene que conducir hoy, descansa mañana y pasado mañana sí.

JT: Esto sería posible mediante un registro.

JQ: No registro, sino, nuevamente, ¿Cómo se detecta eso? El Ministerio de Transportes perdió un aparato importante que debe estar en el registro que es el famoso tacógrafo, donde el tacógrafo hoy día se activa con el brevete y ahí uno podría determinar un chofer cuanto está conduciendo. Hoy en día no hay un control, por más que se diga que se ha hecho un registro, en el registro cambian los nombres.

JT: Cambiando un poco de tema, quisiera preguntarles respecto a los servicios informales. Según su opinión, ¿Por qué existen servicios informales en automóviles y camionetas rurales si la norma prevé que el ómnibus, el vehículo de más de 8500 kg de peso neto vehicular, es el vehículo adecuado para un transporte más seguro?

JQ: Nuevamente regresamos a las concesiones o licitaciones. Hay escases de vehículos grandes y hay abundancia de transporte pequeño y nuevamente no hay control. Todos sabemos que el taxi colectivo no está vigente, pero es el que más abunda, basta salir a la calle para ver en la mañana que parece que estuviéramos en una ciudad de primer mundo porque todo el mundo toma taxi, porque el taxi es tan barato que es asequible, lo toman entre tres, lo toman entre cuatro, entonces el bus se vuelve escaso. Si hay pocos buses, de poca calidad y de poca cobertura, entonces la gente prefiere viajar en taxi colectivo.

JT: ¿Usted cree que esta conducta de la población de tomar los taxis podría ser cambiada si es que estuviera un sistema de control eficiente?

JQ: Más que el control es el servicio. La licencia de taxi en todos los lugares de mundo es bastante cara porque exige que el taxi solo sea nuevo y en un vehículo que sea mayor a 2000cc, de tal manera que sea caro tomar un taxi. Acá es tan barato tomar el taxi porque sobre eso hemos vuelto un servicio de transporte que está por debajo de su precio real.

JT: ¿Considera que las personas que tiene taxi se meten al transporte porque son transportistas realmente o porque no tiene trabajo, o que tipo de condición los lleva a esa actividad?

JQ: Yo tuve la oportunidad de hacer un estudio en ESAN donde se determinaba que el taxi en el Perú era un trabajo económicamente deficitario, es decir, más era un trabajo de terapia laboral donde las personas tenían un trabajo, tenían un ingreso, pero nunca recuperaban el taxi porque el taxi pequeño se acaba rápido y después tienen que estar ingentes contribuciones para mantener el taxi, sino hay taxi hay sobreoferta.

JT: Siguiendo la misma línea de la informalidad, si bien es cierto los transportistas obtienen la autorización y formalmente están autorizados para prestar el servicio ¿Por qué su servicio es muy informal? Le digo un caso ¿Por qué no registrar a los conductores en una planilla?

JQ: Mucho más allá de eso, como hoy día es fácil obtener una autorización, en la autorización no está la lista de los choferes que van a manejar, la autorización es a la empresa y la empresa libremente contrata a sus choferes. Hay un poco más de responsabilidad en el transporte interprovincial, pero en el transporte urbano, cuando uno se acerca a la terminal, que ni siquiera es una terminal, es un lugar de donde parten, ahí los choferes están esperando subir a un vehículo, no hay una relación laboral entre la empresa prestador y el conductor, es un conductor que sube. Nuevamente, el empresario que tiene un vehículo, le da el vehículo a una empresa que no tiene ningún vehículo, entonces ahí viene la cascada, una cascada que es una empresa que no tiene vehículos y que no tiene choferes pero que presta un servicio, entonces cuando vienen las multa los apercibimientos todo el mundo se refugia en no pagar la multa, como decíamos al principio. No es un sistema de control efectivo, ahí viene el círculo vicioso, el sistema si fuera bueno ya hubiera producido un buen sistema. Acá nuevamente el servicio público para que sea de alta calidad tiene que ser prestado por el Estado. ¿Por qué? Porque no hay forma de tener un servicio eficiente de bajo precio, acá nuevamente regresamos al principio ¿Por qué se ofrecen servicios por debajo del estándar? Porque el precio es bajo. En todos los países del mundo para tener un servicio de calidad, donde todo este cubierto, el Estado tiene que entrar a principio a subvencionar, no hay proceso de transformación a un transporte de calidad seguro si no es tomado por el Estado.

JT: En este proceso de calidad que debe ser prestado por el Estado...

JQ: Y solamente para interrumpir, de lo contrario no estaríamos en el Metro. Por ejemplo, los sistemas metro que se van a implementar son subvencionados por el Estado ¿Por qué? Porque ahí el precio no es el precio real, el precio real es más alto.

JT: Contesto la pregunta antes que se pregunte. Según su opinión, ¿Por qué los Reglamentos Nacionales de Transporte y Tránsito Terrestre sufren frecuentes modificaciones? ¿Considera usted que las propuestas de modificación de las normas resultan de un proceso de evaluación de la aplicación de la norma o de una exigencia coyuntural?

JQ: Siempre toda norma debe ser una norma ideal, porque entre la norma y el hecho siempre va a haber una brecha, pero en este caso esta brecha que existe entre la realidad actual y la

norma siempre está muy corta, no está en un ideal, y uno debe ir de los hechos a la realidad y la realidad descrita como un transporte seguro, eficiente y competitivo con todas las seguridades del caso no se debe mover; todo el mundo debe tender a alcanzarla, pero acá no, todo el mundo quiere que el estándar cada vez se baje y por eso es que sufren modificaciones. No puede ser que una norma responda a un acto gremial, en mi experiencia todas las normas están respondiendo a gremios de transportistas y no al usuario. ¿Quiénes son los que asisten al Ministerio de Transportes a ver la norma, a discutir la norma, a forzar la norma? Personas que muchas veces ni siquiera son empresarios, porque el empresario debería buscar el éxito.

JT: ¿Esto supone que el MTC no estaría desarrollando adecuadamente la política vinculada al transporte terrestre de legislar a la comunidad en su conjunto?

JQ: Siempre los funcionarios del MTC ponen normas que tratan de garantizar el servicio, pero en estas mesas de negociaciones se baja el régimen, siempre es frente a una huelga, frente a una multa, de esa categoría. En la mesa de discusión para modificar la norma debería haber un representante de los usuarios y no existe esa representación cuando el usuario es el rey del sistema, el que debe estar protegido.

JT: ¿En su experiencia hubo alguna propuesta normativa que resulto de un estudio, de un proceso de concertación de todos los actores que tenían que ver con los alcances de la norma de transporte terrestre?

JQ: Nosotros buscamos en su oportunidad, cuando estuve en la Dirección, que sea el Consejo de Seguridad Vial el que nos alcance todas las condiciones a superar, siempre buscamos en esa parte con el apoyo de la inicial SUTRAN, porque la SUTRAN iniciaba sus funciones, ahora la SUTRAN ya tiene más tiempo, lamento yo que hoy día el Consejo de Seguridad Vial no esté, pero en realidad son los dos agentes externos que deben contribuir a que el Ministerio tenga una mejor norma, estudios, colaboradores y todo lo que hay en el mercado del transporte contribuyen, pero nuevamente, considero que el talón de Aquiles de todo el sistema es que la autorización es muy fácil de conseguir.

JT: Pasando un poco al tema de sanciones. Tenemos un régimen de infracciones y sanciones para el transporte y un régimen de infracciones y sanciones para el tránsito. Teniendo estos



dos regímenes y teniendo los instrumentos para poder aplicarlos ¿Por qué no se genera un proceso disuasivo en el infractor a cambiar su actitud por una actitud de cumplimiento de las disposiciones?

JQ: En mi experiencia, es que el sistema de multas y sanciones no es eficiente porque si fuera eficiente ya hubiera arreglado el sistema. ¿Porque no es eficiente? Regresamos al principio, no es coercitivo, es fácil evadir la sanción, la multa, nos falta un sistema que determine y que todos los días publique, así como se publican las cosas por una serie de sistemas, ¿Quién es la empresa más infractora, quien es el chofer más infractor, donde esta esa persona? Más allá de ser un sistema persecutor de multas o de sanciones uno debe determinar, estamos cansados de decir que la empresa A o B es la más infractora y continúa y sigue vigente porque no hay forma de cancelarle la licencia. Y si usted le cancela la empresa al día siguiente sale otra empresa.

JT: El número de infracciones facilita su conocimiento por parte de los transportistas, en el caso del transporte, y por parte del conductor, también en el caso del transporte y tránsito, ¿O son demasiadas infracciones y bajo nivel de conocimiento de las mismas?

JQ: No los transportistas no pueden decir que no conocen las normas, los choferes conocen las normas, saben las normas, lo que pasa es que aquí no hay un sistema automático de control y a que me refiero, los choferes no quieren ir al Callao y en Lima y en todos los alrededores no hay sistema de vigilancia de la velocidad, porque es la velocidad la que causa los accidentes. La gente a veces hasta exige que vayan a mayor velocidad, no hay una velocidad estándar. Todos los vehículos en la ciudad no deberían ir, de acuerdo a estudios internacionales, a más de 50 k/h, que es una velocidad de conducción segura. Sin embargo, nosotros no hacemos que eso se cumpla, el transporte público va a más velocidad y está sujeto a aceleraciones, entonces los conductores están sufriendo un stress porque ellos marginan una utilidad fruto de los pasajeros que recogen y eso no puede ser, el chofer no puede estar pensando en cuanto está ganando para poder lidiar su operación, eso debe ser del empresario.

JT: Respecto al conocimiento de las normas, según su opinión ¿Por qué el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no genera acciones sostenidas para socializar, difundir, monitorear y evaluar la aplicación de la norma?

JQ: La aplicación de la norma está en mano de los Municipios y en los Municipios hay alta rotación de gente que se dedica a este control. Yo ayer leía las declaraciones de la Ministra que conoce muy bien el tema y me hizo ver una situación interesante, el SAT le quito competencias a la Policía en una serie de situaciones en el tránsito, en realidad los conductores más temen al policía que al SAT.

JT: ¿Y en el caso del Ministerio?

JQ: El Ministerio no debe ser el que controle al conductor, el Ministerio debe ser el que controla al Municipio cuando no cumple, o al SAT cuando no cumple, o al fiscalizador cuando no cumple. El Ministerio, quien administra no ejecuta.

JT: El Ministerio emite las normas, ¿Quién debería difundir las normas a nivel del país?

JQ: La difusión no es del Ministerio, el Ministerio dicta las normas, hay otro nivel y ahí nuevamente regresamos a la difusión y a la comparación con el piloto de aviación civil. Acá un chofer profesional no aprende en una escuela de conducción, la escuela de conductores que hemos establecido en las leyes y reglamentos con el apoyo del Congreso es una escuela que tiene algunas horas, pero no tiene una formación adecuada en la cual una persona va y tiene un régimen mínimo de unos tres años para aprender a ser un conductor. No acá los choferes dicen que son muy buenos en una semana, quince días, en dos meses, pero en realidad es una temeridad.

JT: Muy poco tiempo de formación, no existe la formación.

JQ: No existe la formación. Tiene que haber escuelas de conductores donde vayan las personas y hagan un examen adecuado de las aptitudes antes de ingresar inclusive a ser conductores. ¿Cuántos conductores no habrán pasado la prueba de neurosis? Sin embargo, es tan simple los exámenes que se hacen en una serie de lugares, deben ser más los filtros que se deben aplicar a los conductores, deben ser más altos. ¿Por qué nadie quiere ser conductor eficiente de un sistema? Porque se paga muy poco y regresamos nuevamente al inicio al tema laboral.

JT: Según su opinión, ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros?

JQ: Cuando uno se va al transporte nacional de pasajeros, yo lamento que se haya amparado en el GPS el control de velocidad. No es efectivo. Cuantas veces he manejado mi vehículo en una carretera y estoy a 120 y el bus se supone que va a 100. Un GPS no es un verdadero control de velocidad.

JT: Una medida sería controlar la velocidad

JQ: Controlar la velocidad por medio de sistemas, por ejemplo, sale de un peaje y se va a otro peaje y uno le saca la velocidad promedio y podría saber a qué velocidad está yendo. Tiene que haber un control efectivo de la velocidad que no sea propio del vehículo. Le ponen un GPS y el GPS va reportando una velocidad muy promedio. Tiene que ser el propio vehículo donde uno ve un tacógrafo y ve ahí va graficando, este instrumento estaba antes en el Ministerio de Transportes, e inclusive, las escuelas de conductores deben tener este instrumento para que ellos aprendan y sin embargo, cuando se va a la realidad no lo quieren aplicar, no lo usan.

JT: Además de esta medida de control de velocidad, el tema de los conductores.

JQ: El tema de los conductores nuevamente, ya lo habíamos dicho al principio, tiene que haber un control más efectivo de cuantas horas descansa un conductor. El conductor está manejando más del tiempo, nadie puede garantizar cuanto tiempo está manejando un conductor y cuantas horas ha dormido. Se autorregulan ellos mismos y esta autorregulación no es la adecuada.

JT: El sistema de monitoreo que emplea la SUTRAN basado en el instrumento GPS no es útil, no es efectivo. Según su opinión, ¿Porque el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza a las licencias de conducir de la clase B, es decir, vehículos menores?

JQ: En realidad, tantos problemas hay en la clase A que el Ministerio delegó esto en los Municipios, y los Municipios poco hacen. Si el sistema A no es adecuado el sistema B.

JT: Entonces el Ministerio no tiene capacidad

JQ: El Ministerio no tiene capacidad para entregar. ¿Qué hace el Ministerio entregando licencias? El Ministerio es el ente rector. Recuerdo que encontré que todas las licencias se entregaban en Lima y en la descentralización, se logró descentralizar y ahora dicen que en los departamentos es fácil obtener una licencia. No es así, la norma dijo que se debe descentralizar y había que cumplirla. Lo que falta es incrementar el control a los que dan el brevete, uno siempre se va a quien recibe el brevete, hay que ir a controlar a quien da el brevete, a la región. ¿Dónde está el cuerpo de inspectores que va a la región? El MTC no debe entrar al brevete. El ente rector es el ente supremo que va a controlar al que entrega, a la otra autoridad, ahí debe estar el filtro. El Ministerio va a la última, a entregar todo a autorizar todo y ahí pierde el control.

JT: Según su opinión ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones de transporte por carretera otorgado por los tres niveles de gobierno? Tenemos un registro a nivel nacional; sin embargo, no sabemos que autoriza la región y que autoriza la provincia.

JQ: Cuando se dio la ley regionalización y la descentralización se entregó todo. Se crearon tres niveles de gobierno estancos unos a otros. El que estaba en un nivel no tiene la obligación de informar al otro y eso está mal, porque en mi experiencia uno debe dar la competencia de autorizar, pero nunca debe perder la competencia de controlar.

JT: Según su opinión ¿Considera que la normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente y eficaz del transporte?

JQ: Creo que faltan sistemas de control ¿A qué me refiero a sistemas de control? Que uno cuando llega a un peaje debería estar marcado, si realmente fuera eficiente un montón de choferes no podrían pasar un peaje, entonces ¿Cuántos interrumpirían su viaje en los peajes? Los peajes es el punto más eficiente, para mí, donde un chofer que ha llegado ahí tiene su

record mal. Pero los peajes hoy en día se han convertido no en puntos de control, sino en puntos de cobro. El Ministerio no debió entregar los peajes a los concesionarios, el punto de peaje es un punto de control. ¿Cuántos hay que pasan por el peaje y lo pagan y no cumplen con los requisitos de seguridad? el conductor es apercibido ahí debe decir, señor usted tiene tal cantidad de multas y no debe pasar, y debe tener una carretera auxiliar que lo saque y lo lleve de ahí directamente a donde tenga que llevarlo. Nosotros dejamos a que circule libremente y los puntos de control son los peajes. Hoy día los peajes no son puntos de control.

JT: solamente son de cobro.

JQ. Por eso es que la concesión no es tan eficiente porque el Ministerio ha claudicado a su control. El control de peso ¿dónde debe ser? en los peajes o previo al peaje. El concesionario le conviene que se malogre la carretera para seguir reparando. Entonces no hay un eficiente control de pesos, de choferes, de nada. En los peajes está el control. Yo me atrevo a decir lo siguiente, he verificado donde hay sistemas de control en los peajes, en todos los países excepto en el Perú.

JT: El tema de los sistemas inteligentes, la colocación de arcos en las vías o algún otro mecanismo electrónico que pueda controlar el paso del vehículo, pesos, velocidades, incluso hasta la identificación de los conductores, ¿Esto es posible en el Perú?

JQ: Totalmente.

JT: ¿Y cuál sería lo más recomendable hoy?

JQ: Tomar cualquier sistema, pero tomarlo, porque hoy en día es el único país de Sudamérica que no lo tiene.

JT: Según su opinión, la fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión ¿Logró reducir los números de accidentes de tránsito?

JQ: Logró una pequeña tendencia, se puede verificar, pero en realidad yo veía que el sistema no era un sistema que ayudaba al control, era un paliativo ¿Por qué? Porque todos los controles están muy abiertos. El Consejo de Seguridad Vial mantenía un sistema más o menos estable, pero no era el que uno podría apreciar que tenía una tendencia de control, tenía una

tendencia más o menos estable que venía de los años, y que cuando subía era porque habían venido más carros, cuando el sistema debería garantizar que haya un mínimo, este mínimo se mantuvo algunas tendencias de bajar, nuevamente subía, pero no tenemos, hay muchos temas abiertos que no están vigentes para poder hacer un control efectivo. Una de las cosas que yo aprecio es el sobrepeso, muchos accidentes venían del sobrepeso, porque acá en la norma dice que deben poner tantas toneladas y ojo que en nuestro país hasta ahora sigo viendo en las calles vehículos pequeños con una tolvas grandes, esos vehículos ya no responden a esos frenos, vehículos que están hechos para llevar 500 kg llevan 1000kg, cuando son de 1 tonelada llevan 1.5 sino hasta por volumen. La sobrecarga de los vehículos es un factor de accidentes sumamente grandes.

JT: Según su opinión ¿Por qué el Ministerio redujo y en algunos casos condono las multas por infracciones a la norma de transporte?

JQ: Inaudito.

.....

JT: Muchísimas gracias, probablemente lo siga molestando en una entrevista complementaria y nuevamente le agradezco.

JQ: No, yo agradezco totalmente, lo único que yo te puedo decir es que a mí personalmente el tema del transporte forma parte de una pasión en la cual siempre uno está dispuesto a colaborar y se necesita mucha experiencia para este tema, es un tema fruto de la experiencia, y de la experiencia comparada con otros lugares, con otros países, uno no es una isla, lo que nos sucede a nosotros es porque a veces no levantamos la cabeza para mirar como es en otros lugares, aparte de que el sistema de transporte tiene los factores comunes de debilidad en transporte terrestre, es el mismo que hay en transporte acuático, es el mismo que hay en transporte aéreo, con diferentes intensidades, pero el problema es común, y ahí un mensaje final ¿Dónde se gesta inicialmente todo el proceso? En las escuelas, en las escuelas debe enseñarse seguridad vial, seguridad vial no podemos venir a aprender a los 20 años, la seguridad vial se aprende en los años iniciales de la educación, ahí es donde uno se forma. ¿Cómo voy a formar a una persona que a los 30 años saca un breveté?, ya no es formable, ya

tiene una deformación inicial, las personas cruzan por la mitad de la pista, los peatones esperan el vehículo en cualquier parte, los vehículos para en cualquier parte. Todo es una cadena de incumplimiento de la norma, no debe haber un servicio, existe. No debe haber tal cosa, sucede. Hay tantas normas de transporte que cuando se autorizan los mototaxis ahí no hay normas de transporte, todo se viene a cero. ¿En qué país hay mototaxis? El servicio de transporte se ha vuelto un empleo y no un servicio.

JT: ¿Podríamos decir que es la falta de una política clara en transporte terrestre?

JQ: Lo que pasa es que en todos los servicios de transporte hay una situación de débil control, de débil autorización. El sistema está débil, hay que fortalecerlo desde la raíz, empieza en escuela y de ahí el muchacho debe salir bien formado. Los niños deben obligar a sus padres que no pasen a media pista, que caminen por el paso de cebra, ahí está el futuro de nuestro país, cuando los niños soliciten a sus padres que no incumplan las reglas.

## **Anexo 9: Desgravación de entrevistas sujeto 2: Entrevista a Director General de Transporte Terrestre marzo -2017 – noviembre 2018**

JT: Buenas tardes, estamos con Sujeto 2, él fue Director General de Transporte Terrestre entre marzo del 2017 a diciembre del 2018. Queremos conocer tu opinión sobre las medidas preventivas que se adoptaron durante tu gestión respecto al tema de los accidentes de tránsito en el transporte de pasajeros nacional. Según tu opinión ¿cuáles fueron las condiciones básicas para que haya un transporte seguro eficiente y competitivo como lo señala la misión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el principio de la acción estatal, el objetivo de la acción estatal que señala la Ley 27181?

PC: En principio creo que la condición básica para lograr la aspiración de un transporte seguro, eficiente y competitivo es que se entienda que la problemática del transporte es una problemática estructural, ¿qué significa eso? Que hay que atacar el problema en todas sus aristas. Y las aristas son primero la arista institucional. La arista institucional digamos requiere de una redefinición y reorganización del aparato estatal para entender la problemática del transporte y tránsito. En segundo lugar, se requiere la participación de la sociedad, la sociedad también tiene que estar adecuadamente educada y sensibilizada en la problemática para poder intervenir en su solución. Y en tercer lugar se requiere adoptar acciones concretas respecto a todos los elementos que interviene en el transporte y tránsito, vale decir, el conductor, el vehículo y la infraestructura vial. La redefinición institucional, la adecuada educación y sensibilización del colectivo social y adoptar acciones concretas en los tres elementos básicos de la circulación que son vehículos, conductores e infraestructura vial. Bajo esa premisa es que recién se va a poder solucionar. Yo no creo en soluciones que únicamente ataquen la mayor severidad de las sanciones, y precisamente no creo en eso porque digamos cada vez que ha ocurrido un accidente de tránsito en el Perú, se han tomado esas medidas, incrementar las sanciones, sin embargo, vemos con la perspectiva del tiempo que ninguna de ellas me ha dado el resultado porque la curva de accidentes de tránsito continua en aumento y el país sigue encabezando las estadísticas del país con mayor índice de accidentalidad, tanto en la vía urbana como en la carretera.

JT: Dentro del marco de esta respuesta, no obstante haber señalado los aspectos estructurales del transporte y tránsito terrestre, ¿Podríamos precisar algunas condiciones que deberían cumplir el transportista y el conductor para evitar la ocurrencia de accidentes de tránsito?



PC: Claro que sí. En cuanto al transportista, el operador del transporte, creemos que en principio el transportista tiene que ser un transportista real. Lo que tenemos actualmente en el esquema del transporte nacional es que el transportista es un transportista de maletín, que únicamente tiene su autorización, especialmente esto se presenta en el transporte urbano, donde todavía el sistema comisionista afiliador absorbe más o menos el 80% de la demanda de viajes a nivel nacional y solo el 20 %, digamos, ha ingresado a la formalidad bajo la perspectiva de los modos de transporte masivo que se han ido implementando en los últimos años como es el caso del metropolitano, como es el caso de los corredores complementarios y de la línea 1 del tren eléctrico, pero el 80% del transporte urbano todavía sigue estando metido dentro de este modelo comisionista afiliador; y digo que no es un transportista real porque en realidad no es el que presta el servicio de transporte. El operador de transporte urbano únicamente es el dueño de un papel que se llama autorización y que afilia a los verdaderos transportistas que son en realidad el conductor y el ayudante del conductor que son finalmente quienes tienen que entregar una determinada suma al propietario y el propietario a su vez una determinada suma al comisionista que tiene la autorización. Entonces este es el problema en el transporte urbano que es el que concentra el mayor número de viajes, inclusive comparado con el transporte internacional.

JT: ¿Y en el transporte nacional de pasajeros por carretera esta situación es la que ocurre también o hay una situación diferente?

PC: En el transporte por carretera ocurrió en algún momento, pero hoy el comisionismo ha sido revertido. Los transportistas que prestan servicios en buses son, en su mayoría, propietarios de la flota, en algunos casos son arrendatarios financieros pero ajustados al ordenamiento jurídico porque el reglamento nacional de administración de transporte permite esa forma de titularidad; sin embargo, la problemática se da por el lado más bien de la informalidad que se genera de no admitir, dentro del esquema formal, a un tipo de transporte que es real y que satisface gran parte de la demanda de viajes por carretera en el Perú, cuáles son los automóviles colectivos y las van, las van juegan un papel importante y absorben un importantísimo porcentaje de las necesidades de viaje de los pobladores que necesitan trasladarse por carretera, pese a lo cual no se da la oportunidad en el Perú de que estos operadores puedan formalizarse, ciertamente bajo determinados parámetros, que tendrían que

ser parámetros de distancia, parámetros de mercado, parámetros de flota, entre los principales. Yo creo que la formalidad y la regulación de este modo de transporte que está ya institucionalizado ya en las carreteras del Perú desde hace más de 60 años debería ser una opción para la solución de este grave problema de informalidad. Yo creo que ignorarlos, negarles la formalidad de manera normativa no ha sido ni es la solución.

JT: ¿Qué opinión tiene sobre el concepto de la profesionalización del transportista?

JQ: ¿De la profesionalización del transportista o la profesionalización del conductor?

JT: Del transportista, es decir, en el Libro Blanco de la Comisión Europea se habla de que el transportista no puede ser cualquiera, sino alguien que tiene una organización para poder prestar el servicio, una formación equipos, personal especializado. ¿Eso se da acá en el país?

JQ: En el caso del país, y ese es uno de nuestros problemas de institucionalidad, no solamente en nuestra deficiencia institucional no solamente hay una mala organización del aparato estatal en el reparto de competencias, sino además hemos asistido a un largo proceso de desregulación del transporte que todavía nos viene pasando su factura. Tan cierto es que éste es uno de los pocos países donde el transporte no era reconocido como un servicio público, recién a raíz de la ley 30900 se le ha dado este reconocimiento. La Ley 27181 que rigió desde el año 99 le negaba esa posibilidad, lo cual en la práctica implicaba un menoscabo del rol regulador del estado para darle un tratamiento adecuado y adicionalmente a la falta de regulación, obviamente va acompañado una ausencia de asignación presupuestal que permita ir superando estos problemas; y esa ausencia de asignación presupuestal asimismo se traducía en un gobierno anacrónico para afrontar la problemática del transporte, carente de tecnología, carente de mecanismos modernos de fiscalización. Entonces, en realidad la regulación es la que tendría que inducir la especialización del transportista, y porque no decir la profesionalización, porque en realidad cuando hablamos del transportista estamos hablando de personas jurídicas en su mayor parte, son muy pocos los operadores que bajo la forma de persona natural operan en el transporte, son básicamente personas jurídicas, por eso prefiero hablar de especialización antes que de profesionalización. Es la regulación la que debería generar esta especialización a través de las barreras de entrada, a través de modelos de acceso al mercado y la regulación, como es sabido, no ha venido cumpliendo el rol que le

corresponde dentro de un modelo de estado regulador como el que está impregnado en nuestro texto constitucional. Recién creo que desde hace unos 5 años aproximadamente ahora se le viene dando al transporte una mirada distinta que se ha traducido en algunos hechos concretos como la declaración de servicio público, el desarrollo de los conceptos de movilidad que ya supone un estado planificador, un estado de regulación económica inclusive, que va a revertir, digamos, la desregulación del pasado y por lo tanto esa indiferencia con la que el Estado ha mirado el transporte.

JT: El conductor ¿Qué condiciones debería cumplir para que el transporte sea seguro?

PC: Ahí si voy a coger el termino profesionalización. El conductor del servicio público debería ser un profesional del volante, lo cual supone no solamente una formación de índole técnica y académica bajo la perspectiva de un transporte seguro y eficiente; sino también un tratamiento laboral acorde con esa circunstancia y acorde con el bien jurídico tutelado porque finalmente los conductores transportan seres humanos y juegan diariamente en su actividad con la vida de los componentes del tejido social. En esa medida, digamos, debería a través también de la participación del estado, tejerse un entramado normativo que permita no solamente profesionalizar al conductor sino darle un tratamiento laboral digno. Yo particularmente, con mucha pena observo que en la valoración social del conductor es como casi el demonio culpable de todas las externalidades que genera el transporte ineficiente que tenemos, cuando en realidad es la víctima. Lo que sucede es que es la cara visible digamos para los componentes de la sociedad, pero en realidad no es el culpable, sino más bien es una de las víctimas del sistema.

JT: Muy bien, no obstante que hace un momento ya opinó sobre la presencia de camionetas rurales y automóviles en el servicio de transporte nacional. El Reglamento dice que el transporte nacional seguro se debe dar en ómnibus de más de 8500 kg de peso neto vehicular, ¿Por qué existen camionetas rurales y automóviles?

PC: Yo también participo, por cierto, y valga la aclaración, de que el transporte, más que seguro, el transporte eficiente es el que se presta en vehículos de más de 8.5 toneladas de peso neto vehicular en las carreteras, porque son vehículos que han sido diseñados de manera expresa para ser un transporte por carretera, eso queda clarísimo. Sin embargo, no todos los

caminos, no todas las carreteras son iguales, no todos los mercados de transporte de las ciudades del país funcionan de la misma forma. Hay carreteras que no admiten por su estrechez, por sus características geográficas, por sus gradientes, no admiten la posibilidad de que se preste servicio en vehículos de 8.5 toneladas entonces debería asimilarse esta situación real y permitir que en aquellas rutas de carreteras nacionales donde no sea posible prestar el servicio ya sea por un tema de mercado, por un tema geográfico, por un tema inclusive de idiosincrasia muy enraizada en determinadas poblaciones, no sea posible la prestación del servicio en vehículos de 8.5 toneladas, pueda prestarse en vehículos más pequeños de manera residual, como en efecto sucede y como en efecto se trata de un servicio enraizado hace 60 años en el Perú y que en la práctica se presta. Como decía el libro El otro sedero, de Hernando de Soto, al final, digamos, el río toma igual su cauce. Así no haya regulación si es que hay demanda de viajes si es que hay aceptación, igual se va a prestar el servicio bajo condiciones precarias, bajo condiciones desreguladas, bajo condiciones de informalidad, lo cual si constituye un serio riesgo para los pasajeros de este servicio.

JT: Si bien es cierto hay condiciones distintas en algunos servicios, sin embargo, se aprecia a nivel país que estos servicios en automóviles y camionetas rurales se prestan en tramo de la carretera panamericana, en la carretera central u otra carretera nacional que incluso son asfaltadas ¿Cómo podríamos explicar esto?

PC: Bueno, eso precisamente es una consecuencia lógica de la desregulación, porque al haber desregulación estos operadores se sienten empoderados para prestar servicio bajo cualquier parámetro, no tienen parámetro para ser más preciso, y si antes estaban limitados a rutas de hasta 150 ahora ya no tienen esa limitación como consecuencia de la desregulación y la única regulación que tienen es la informal, porque en la práctica estos transportistas si pagan un peaje, pero un peaje ilegal, corrupto, porque ven dando prebendas en el camino a los fiscalizadores, a los policías, y en la práctica prestan este servicio bajo la permisibilidad de quienes tienen a su cargo el control.

JT: Según su opinión, ¿Porque existe este alto grado de informalidad, que está refiriendo, en el transporte nacional de pasajeros?

PC: Yo creo que es la consecuencia de un Estado ausente, de un Estado indiferente, de un Estado espectador. Nosotros estamos todavía saliendo de un modelo donde se pensó que la mejor regulación es la no regulación, que fue digamos el concepto filosófico que domino las medidas de regulación de mercado de los años 90 y las facturas de ese modelo todavía la seguimos pagando. Y el cumulo de informalidad que se acumuló como consecuencia de la desregulación de esa época, la libre importación de los vehículos usados que también caracterizo los 90, precisamente todavía no podemos ponerles orden pese a los años transcurridos.

JT: ¿Porque los Reglamentos Nacionales sobre Transporte y Tránsito Terrestre sufren frecuentemente modificaciones, las propuestas de modificación resultaron de un proceso de evaluación de la aplicación de las normas o de una exigencia coyuntural?

PC: Yo creo que las modificaciones son la consecuencia lógica de varios errores. El primer error es el diseño de los Reglamentos mismos, los reglamentos fueron diseñados, yo creo de manera inapropiada, desde un puntos de vista técnico jurídico, vascamente esto se ha dado desde los años 2008 – 2009 donde ha habido un cambio casi integral de la normatividad del transporte que ha dejado una secuela de malas normas, normas inadecuadas, normas mal concebidas, y después ha continuado esto porque se han ido modificado estas normas pero más con un propósito efectista, un propósito de tener contenta a las tribunas que con un criterio netamente técnico. Por eso no debe extrañarnos que la regulación no ayude a la solución del problema.

JT: Según usted, ¿Porque las sanciones por infracciones al transporte y tránsito terrestre no disuaden al infractor para cambiar su aptitud de infractor por una aptitud de cumplimiento de las normas?

PC: Fundamentalmente porque la sanción no llega a ser efectiva. El problema no es, digamos, un tema de intensidad o de mayor severidad de la sanción. El tema es que simple y llanamente la sanción no llega a cumplirse. Una estadística de hace algunos cinco años revelaba que solamente el 2% de las sanciones se hacían efectivas, o sea, lo que está fallando es la forma de ejecución de la sanción. ¿Y porque sucede esto? En primer término, porque se ha metido a la actividad del transporte y del tránsito terrestre dentro del mismo costal procedimental que

están todas las demás actividades del mercado. El transporte y tránsito se rige por la norma marco que es la Ley del Procedimiento Administrativo General que tiene como característica que es una ley extremadamente garantista, inclusive sobredimensionadamente garantista, inclusive más allá de los parámetros constitucionales. Por ejemplo, la constitución exige pluralidad de instancias, sin embargo, en el procedimiento sancionador tenemos hasta dos recursos impugnatorios, el de reconsideración y el de apelación. Y esto ha ido en aumento, en el año 2017 en el paquete de Decretos Legislativos se dio el Decreto Legislativo 1272, que dentro del procedimiento generó un segundo descargo, o sea primero se presenta el descargo contra la imputación o contra el inicio del procedimiento sancionador y ahora hay que presentar un segundo descargo contra el informe final de instrucción, y todo esto, digamos, genera la posibilidad de poder ampliar el procedimiento sancionador en el tiempo hasta límites insospechados. Adicionalmente, esta característica extremadamente garantista de nuestro procedimiento sancionador marco también ha devenido en la posibilidad a acogerse en mecanismos como la caducidad y la prescripción y los transportistas se han vuelto expertos en acogerse a ese tipo de mecanismos que generan el archivamiento de los procedimientos sancionadores y finalmente la impunidad. Pero aunado a esto creo que hay un tema que viene que ver con la modernización de la gestión del Estado. Nosotros asistimos a un crecimiento de la economía sostenido durante más de 20 años. El crecimiento económico en el país ha venido básicamente del sector privado, todos los mercados se han repotenciado, el mercado del transporte no ha sido ajeno a esta realidad y vemos como ha crecido el mercado de los transportistas, como ha crecido el mercado de las actividades complementarias al transporte, como ha crecido el flujo vehicular en las ciudades como consecuencia del mayor poder adquisitivo de los ciudadanos, la gente viaja más, la gente compra más vehículos, los transportistas incrementan casi de manera sostenida su flota vehicular, y eso se da en el transporte urbano y el transporte interprovincial; sin embargo, el Estado para atender este mercado sigue siendo el mismo del siglo pasado. El Estado no se ha renovado ni ha crecido como ha crecido la economía y como han crecido los mercados, sigue siendo el mismo Estado anacrónico, obsoleto, carente de tecnología del siglo XX, entonces ese es el problema por el cual tenemos esa sensación de impunidad, digamos, los procedimientos garantistas por un lado, un estado lento y anacrónico por otro lado incapaz de introducirse dentro de los patrones de lo que hoy es el gobierno electrónico, en otro países digamos que ya está debidamente tecnificado, interponer un recurso impugnatorio ya no se hace imprimiendo un papel como lo hacemos acá sino se hace a través del internet, a través de un software, las causales para

interponer un recurso son muy puntuales para evitar que se abuse también porque también tenemos muchas veces la culpa los abogados que abusamos de los recursos.

JT: ¿Según su opinión porque el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no genera acciones sostenidas para socializar, difundir, monitorear y evaluar la aplicación de la norma?

PC: Primero porque la problemática no se entiende por quienes asumen papeles de liderazgo dentro del Ministerio de Transportes, hemos tenido una seguidilla de ministros que no han tenido una formación en transporte, básicamente han sido sus aptitudes políticas lo que los han llevado a asumir cargos de orden Ministerial, lo mismo ha sucedido con los viceministros e inclusive con los Directores Generales. Entonces eso ha impedido que se desarrolle un recurso humano evidentemente técnico que si se observa digamos un poco por la experiencia y por la formación en los niveles medios pero que no tienen capacidad de decisión. Entonces, creo que una de las razones es porque no se han promovido cuadros técnicos dentro del aparato estatal para atender esta problemática, porque son los cuadros técnicos y que tienen perdurabilidad en el cargo los que garantizan que las medidas sean sostenidas en el tiempo. Si tenemos ministros fusibles que frente a la primera crisis política tienen que dejar el cargo, los planes de estos ministros no van a perdurar en el tiempo eso es lógico, va entrar un nuevo ministro con nuevas ideas que muchas veces no corresponden digamos a la materia, pero lamentablemente así es nuestra organización estatal.

JT: Según su opinión ¿Cuáles serían las medidas para prevenir los accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros?

PC: Para mí un tema fundamental es el tema institucional, porque en toda estrategia para llegar a atender la problemática de la accidentalidad, que creo que es solo una parte del problema, yo lo veo más como un tema más de movilidad y eficiencia, la primera medida sería la sostenibilidad de esta y la sostenibilidad de estas se da precisamente por una de las razones que genera la debilidad institucional y esa razón es la ausencia de políticas. En el Perú carecemos de políticas, recién se ha aprobado la política nacional de transporte urbano en el Perú y se han aprobado anteriormente políticas de transporte, y lo digo entre comillas, pero cuando uno las lee básicamente reduce a una política a dos caras de desarrollo, lo cual no corresponde realmente a una política que sea política de gobierno y al mismo tiempo política

de estado. Entonces el tema de transporte carece de políticas, y como carece de políticas los funcionarios que asumen la responsabilidad competencial en el transporte no tienen una idea clara hacia donde se dirigen, cual es el objetivo, hacia donde enrumbas sus acciones, entonces probablemente esa sea la principal razón por la que no exista sostenibilidad en las acciones de seguridad vial.

JT: ¿Qué opinión tiene del Consejo Nacional de Seguridad Vial que ha sido reducido al nivel de una Comisión Multisectorial, como ente rector a un coordinador?

PC: ciertamente, estoy en absoluto desacuerdo con esa medida, el Consejo Nacional de Seguridad Vial o sus homólogos en otros países son en efecto quienes lideran las acciones de sensibilización, inclusive las acciones de rectoría en temas de seguridad vial, pero para esto había que dotarlos de presupuesto, había que dotarlos de recursos humanos, de capacitación, y eso la verdad siempre ha estado ausente en nuestro Consejo Nacional de Seguridad Vial y ahora reducido a su mínima expresión como un simple Comité, una simple Comisión, creo que va a poder hacer mucho menos de lo poco que ya hacía cuando tenía un mayor reconocimiento

JT: ¿Según su opinión porque el sistema estándar de licencias de conducir no alcanza las licencias de conducir de clase B?

PC: Básicamente, por la falta de rectoría del Ministerio, por un lado, que no ha sabido dar los parámetros a los niveles de gobierno subnacional tanto regional como local para construir un sistema estándar de licencias de conducir, y también por el desfase tecnológico que adolece el estado, porque hoy en día un sistema estándar requiere un software requiere una base de datos integral que vincule a los tres niveles de gobierno, eso por un lado. Por otro lado, la dispersión competencial que tenemos en el Perú, la creación del nivel de gobierno regional y la existencia de más de 1800 municipalidades provinciales que tiene competencia para emitir licencias de conducir de clase B, digamos que se han constituido en uno de los principales obstáculos para lograr esta estandarización. Pero yo diría que todos estos elementos son superables y son vencibles en la medida que haya liderazgo, y el liderazgo supone imponer una regulación coherente que permita la incorporación de la licencia b en el sistema, la existencia de una sola base de datos a nivel nacional, como existe por ejemplo en otras áreas,



podemos poner como ejemplo los registros de la SUNARP, donde hay una base de datos integral a nivel nacional o la propia RENIEC, es posible hacerlo, lo que ha faltado es básicamente liderazgo y voluntad política.

JT: A colación de ello, ¿Por qué no existe un registro nacional que articule la información sobre las autorizaciones del transporte por carretera otorgado por los tres niveles de gobierno?

PC: Existe, desde el punto de vista formal, cuando se crea el Sisma Nacional de Registro de Transporte Terrestre, a través de una disposición complementaria del Reglamento Nacional de Administración del Transporte. Sé que se hicieron además estudios de diseño para ver como tenía que configurarse y como tenía que estar diseñado este registro. En mi gestión inclusive se trabajó ya un software de integración de los tres niveles de gobierno para lograr tener en una base de datos todas las autorizaciones y habilitaciones para el transporte que otorgan los tres niveles de gobierno. Lamentablemente, como es de tu conocimiento, el equipo informativo que venía diseñando todo esto se desintegró en la DGTT y todas esas competencias pasaron a la Oficina de tecnología de información, que finalmente creo que para con una agenda demasiado voluminosa y no le da la jerarquía ni la prioridad a este tema.

JT: ¿Por qué los gobiernos locales provinciales en su mayoría no registran la información sobre infracciones y sanciones al tránsito en el registro nacional de sanciones que está a cargo del MTC?

PC: Hay varias razones, creo que la primera es porque no hay nadie que las exija, no hay un órgano rector que haya estado detrás de ellas para que cumplan. En segundo lugar, por su poca capacidad institucionalidad y poco fortalecimiento institucional. Hay gobiernos locales que recién en los últimos años recién han podido adquirir hardware y software, que han estado con máquinas de escribir obsoletas hasta hace muy poco. Hay pueblos donde ni siquiera llega el internet o donde ni siquiera disponen de internet en el gobierno local. Y también, porque no decirlo, los tentáculos de la corrupción también han llegado a los gobiernos locales y las licencias se manejan bajo estos tentáculos precisamente por la falta de control y la falta de un sistema integral, digamos, que facilite ese control.

JT: según su opinión, ¿La normatividad vigente provee los mecanismos legales y administrativos para una fiscalización eficiente, eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre?

PC: No. Hoy creo que el aparato estatal está regido por una regulación de promoción de la participación de promoción de participación de la actividad privada en el transporte y en el tránsito terrestre sumamente inadecuada y ello por dos razones fundamentales: 1) Estamos viviendo lo que denomino el efecto Odebrecht. El efecto Odebrecht ha degenerado, desde el año 2017 con el primer paquete de Decretos Legislativos de este gobierno, una legislación que está sustentada en la desconfianza en el funcionario público, es decir, la legislación de asociaciones público privadas, de contrataciones del estado, de obras por impuestos, parte de la premisa que el funcionario público es corrupto salvo prueba en contrario, en consecuencia, hay que ponerle todos los controles. Eso ha devenido en procedimientos sumamente engorrosos. Nosotros quisimos, por ejemplo implementar los centros de gestión y monitoreo para los sistemas de inspección técnica vehicular y sistemas de licencias de conducir, concluimos la parte de tratamiento, los dos proyectos fueron incluidos en el plan multianual de inversiones e iniciamos la segunda etapa que es la parte de formulación; sin embargo, se proyectaba que esto recién iba a poder complementarse 14 veces o 15 veces después, porque el procedimiento así lo exigía por lo engoroso que se ha convertido y además se ha concentrado todo el procedimiento en PROINVERSION. Todos los procedimientos independientemente de los votos de inversión que impliquen tienen que pasar por PROINVERSION, lo cual constituye un paso atrás a lo que ya se venía evolucionando en APPs porque ya había cambiado se habían implementado antes los Comités sectoriales de inversión y los Comités Municipales y Regionales de inversión, un poco para desconcentrar todos estos procedimientos de PROINVERSION, pero se han vuelto nuevamente a los controles todos por PROINVERSION. Entonces ese primer efecto ODEBRECHT digamos ha convertido al estado en un elefante sumamente lento, camina sumamente lento, por eso no podemos cristalizar muchos proyectos de orden tecnológico para mejorar los controles y la fiscalización. Los centros de gestiones, por ejemplo, no han sido posibles precisamente por estos engorrosos procedimientos, eso, por un lado. Y por otro lado tenemos que la toma de decisiones estatales también se ha vuelto engorrosa y complicada a raíz esta aspiración del estado peruano de querer ingresar a la OCDE, esta aspiración se ha traducido en nuevas figuras como es el análisis de calidad regulatoria y el RIA y ahora resulta que de acuerdo a la

forma como se ha entendido el análisis de calidad regulatoria y el RIA en el Perú, para sacar un dispositivo prácticamente uno se demora casi seis o siete meses en el mejor de los casos, porque tienen que opinar todos los sectores en algo que es muy especializado, por ejemplo para el sector transporte, tiene que colgarse en un software que se llama RIA todo proyecto, tiene que prepublicarse todo proyecto. Antes un proyecto normativo que nacía de la DGTT pasaba por jurídica y de ahí se iba al Despacho del ministro y del presidente y se aprobaba. Hoy por ejemplo un proyecto normativo que sale de la DGTT va al Despacho del Viceministro, el Viceministro lo reparte a las tres Direcciones de Presupuesto, Planeamiento y Racionalización de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y ellos prácticamente son una sucursal del Ministerio de Economía dentro de cada Ministerio terminan finalmente por descartar la posibilidad de aprobar normas que son importantes para el sector y que técnicamente las entiende el órgano especializado que es la Dirección General pero ellos no las entienden y por eso se quedan en el camino. Entonces esto del análisis de calidad regulatoria ha traído tremendos problemas por esta aspiración de entrar a la OCDE. Yo tuve la oportunidad de conversar con mi homólogo colombiano sobre este tema, él me decía algo muy inteligente, me decía que Colombia que por cierto ya está en la OCDE y que ahora están sumamente arrepentidos de haber ingresado a la OCDE, decía que entrar a la OCDE es como el deseo de alguien de querer ingresar a un club de yates sin tener yate. Queremos tener un análisis de calidad regulatoria, pero para niveles de regulación que corresponden a países mucho más adelantados y creo que eso no es, digamos, no es sumamente acorde con nuestra la realidad y nuestra posibilidad.

JT: ¿El Centro de Monitoreo de SUTRAN sirve?

PC: Si sirve, pero ciertamente es muy limitado, no permite la transmisión de información en tiempo real de todas las actividades que son objeto de regulación, solamente de alguna de ellas que obviamente le interesa a la SUTRAN, donde fundamentalmente se explota el mecanismo de GPS en los vehículos interprovinciales. Los factores políticos también han pesado porque todavía no han podido ingresar en toda su dimensión los camiones digamos a ese control porque todavía no es obligatoria el GPS en esos vehículos. El GPS mismo tiene sus propias limitaciones, debería ser acompañado por ejemplo por toda una red de pódicos en la carretera que permitan no solamente contrastar la información del GPS sino establecer mecanismos de control electrónico a nivel de toda la red vial. Eso todavía no se ha podido.

Estamos hablando de una minicentral de gestión y monitoreo y no de un verdadero centro de gestión y monitoreo como tienen otros países, no digamos de Europa, sino de acá en la región latinoamericana.

JT: según su opinión, ¿La fiscalización del transporte y tránsito terrestre realizada en su gestión logro reducir el número de accidentes?

PC: yo creo que no, creo que el enfoque mismo de la fiscalización es cerrado, porque se está enfocando la fiscalización no hacia el objetivo del cambio de conducta por parte de los operadores de transporte y de los prestadores de los servicios complementarios sino más bien de la simple represión. Se apela mucho a las acciones de control inopinadas únicamente con el propósito de sancionar, pero poco se hace por hacer auditorias que permita al propio operador de transporte ir cambiando sus conductas sin iniciar esa acción, el educar antes que sancionar no se está cumpliendo. Entonces una sanción sin educación creo que es una fiscalización incompleta.

JT: Según su opinión ¿Por qué se redujeron y/o condonaron las multas por infracción al transporte?

PC: Fundamentalmente por el tema de la responsabilidad funcional, porque frente a la ineficacia de los medios de fiscalización, frente a la falta de tecnología, frente a la falta de gobierno electrónico, frente a la ausencia de un procedimiento simplificado, hubo un sobredimensionamiento de la carga procesal para los órganos fiscalizadores y lo mismo pasa el Órgano fiscalizador de la SUTRAN y el órgano fiscalizador de las municipalidades provinciales. Llega un momento que tienen tal cantidad de expedientes sin resolver que la única solución suele ser digamos estos mecanismos de condonación de multas, ahora le llaman regularización de infracciones, le ponen nombres muy sugestivos para no transmitir la idea que están condonando, porque prácticamente es una condonación y esos mecanismos fundamentalmente se dan precisamente por un propósito digamos de resocializar al infractor, sino más bien de librarse de responsabilidades funcionales como funcionarios públicos porque tener tantos procedimientos sin resolver genera responsabilidades administrativas disciplinarias, entonces la salida suelen ser estos procedimientos de regularización.

JT: Y eso hasta cierto punto digamos que hace que la autoridad vaya perdiendo autoridad.

PC: Ciertamente se pierde autoridad, como consecuencia de esas medidas, porque el infractor normalmente suele decidir no pagar la multa porque espera el programa de regularización o el programa de condonación, entonces la multa no está cumpliendo su propósito y el propósito de la multa, digamos, es un triple propósito es un propósito: represivo porque tiene que doler para genera un cambio en la mentalidad del infractor, resocializador, o sea tiene que ser un incentivo para que el infractor empiece a comportarse dentro de la formalidad, pero también ejemplarizador porque cuando se sanciona no solamente aprende el infractor sino también los que son competencia del infractor que están viendo como sancionan a alguien que está dentro de su misma esfera de acción. Entonces estos tres propósitos son fundamentales para que funciones la fiscalización, represión, resocialización y el efecto ejemplarizador. Si la sanción no cumple estos tres efectos la fiscalización es ineficiente y para que cumpla esos tres efectos, repito, se requiere mecanismos como la tecnología porque con un mercado como el del transporte que ha crecido a niveles inusitados ya no es posible fiscalizar con métodos anacrónicos del pasado con la fiscalización hombre a hombre. Ya no hay esa posibilidad en estos momentos.

JT: esta realidad que cuenta el transporte y tránsito terrestre y de la propia institucionalidad que tenemos ¿Supone cambios normativos en la Ley 27181?

PC: La Ley 27181 es una ley del año 99, ciertamente es anacrónica, ya no responde digamos a las necesidades sociales y por otro lado corresponde a un modelo que en el mundo está superado que es un modelo desregulador un modelo ultra liberal donde solamente se concibe al estado como un espectador del mercado y que solamente se limita a normar, a gestionar y a sancionar, pero el estado planificador, el estado de regulación económica no existe en esa ley, ese modelo ya está superado hoy ya se habla de movilidad y la movilidad no es sino el concepto que corresponde nuevamente a la recuperación por parte del estado de su rol regulador. Después de muchos años de fundamentalismo liberal nuevamente el estado está recuperando y en el caso peruano, sí creo que dentro de lo dramático que resulta nuestro sistema, creo que si nos permite ver con cierto optimismo el futuro cuando vemos que se publica en el Diario Oficial El Peruano una ley como la Ley 30900 que ya está acogiendo los conceptos de movilidad, que defino como la recuperación del rol regulador de estado.

JT: muchísimas gracias, probablemente te siga molestando para profundizar de repente algunos temas y muy agradecido por tu apoyo.

PC: Solo una pequeña atingencia, cuando hablo de movilidad no solamente estoy hablando de transporte en ciudades, la movilidad es un concepto mucho más amplio que ya se está trasladando poco a poco a la carretera, cuando se habla planes logísticos para camiones en carretera, en realidad ellos responden a un propósito de movilidad, la implementación de truck centers, de cadenas logísticas eficientes en el desembarco en los puertos, etc., responde a planes de movilidad. Entonces la movilidad es un concepto que se utiliza hoy en el mundo, ya no se habla inclusive de transporte, en otros países se habla de ley general de movilidad como un concepto más avanzado. En el MTC vamos a tener pronto una ley de movilidad con el apoyo de la cooperación técnica alemana, consultores españoles que han preparado un proyecto que próximamente va a ser presentado, espero, como iniciativa del ejecutivo y que sin duda alguna va a llenar ese vacío que dejan las faltas de políticas y dentro de un contexto de recuperación del rol del estado que abandono muchos años.

## **Anexo 10: Desgravación de entrevistas sujeto 3: Entrevista Superintendente de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías Abril 2010 – Marzo 2015**

JT: Nos encontramos con Sujeto 3, estuvo ocupando el cargo de superintendente de transporte de pasajeros carga y mercancías desde mayo del año 2010 al 2015. Quisiera hacerle algunas preguntas respecto a los aspectos de seguridad en el transporte nacional de pasajeros basado a partir de la visión que se tenía el ministerio tenía como misión dar un transporte seguro eficiente y competitivo para el país. Desde su opinión ¿Cuáles serían las condiciones básicas para que haya un transporte seguro eficiente y competitivo a nivel nacional?

EM: Bueno que es importante para un transporte seguro eficiente y competitivo a nivel nacional. Primeramente hay que tener en cuenta los tres elementos básicos en el transporte lo que es el conductor, el vehículo y la vía la infraestructura, estos tres elementos tiene que armonizar adecuadamente no es solo existir sino armonizar significa que tipo de vía de carretera necesito dependiendo de la zona altura, costa, sierra, selva que tipo de seguridades le pongo a la estructura si es una zona de superficie, una zona, de altura, si es una vía sinuosa, una vía recta si es una zona de altos pendientes como tiene nuestra geografía en algún lado. A ese detalle tiene que llegarse y ponerse a condiciones de seguridad a la infraestructura de señalización, de protección, a la carretera, iluminación, orientación, etc. En el caso del conductor que es para mí el elemento más importante. Tiene que haber una evaluación adecuada de la persona, pero respecto al tipo de servicio que está realizando en carreteras sabemos que hay varias formas de servicios incluso podemos encontrar mototaxis, pero ¿Porque es que encontramos el mototaxi? Porque alguna carretera pasa por zonas muy urbanas o al revés la zona urbana se ha hecho alrededor de la carretera entonces la forma de movilizarse de las personas no va a ser en un bus interprovincial cuando la distancia o la condición de la forma de movilidad requiere una unidad de distinto tipo entonces el conductor tiene que estar preparado para conducir considerando el tipo de vía considerando la unidad que está el circulando y con quienes van a interactuar en una vía, en una carretera entonces si el conductor no está preparado para eso para conocer la vía, para conocer la zona y su tipo de unidad adecuado pueden haber mayores riesgos pero no es el solo el que se tiene que preparar en eso en realidad quienes se tiene que preparar son las autoridades conjuntamente con las empresas y el otro tercer elemento es el vehículo. El vehículo tiene que tener las condiciones para la zona en la que está orientada pero esto es una sumatoria entonces de un

vehículo acondicionado a un tipo de vía; si la vía es sinuosa, si la vía es pendiente o si la vía es recta y estamos a nivel de costa va a tener otra condición y con quienes participa el vehículo participa solo con autos, solo con buses, combina buses camiones entonces las condiciones del vehículo están apropiadas para ese tipo de tramo que tiene que recorrer me parece que ahí falta mucho trabajo para realizar y por eso pues puede aumentarse la siniestralidad.

JT: Dentro de lo que usted acaba de señalar hay dos elementos importantes: el transportista y el vehículo. El transportista porque presta el servicio y el conductor que es el que conduce el vehículo para prestar el servicio. ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que debería reunir un transportista para prestar un servicio seguro? ¿Cuáles serían las condiciones mínimas que debería reunir el conductor igualmente para prestar un servicio seguro?

EM: Claro el transportista que es el dueño de la empresa y el que va tener a su cargo la autorización que le da la autoridad competente y es el responsable por la operación no solamente entonces es responsable de la venta de pasajes sino cómo se va a realizar el servicio las condiciones de sus conductores, las condiciones del vehículo la normatividad exige una serie de condiciones pero más allá de esas condiciones el criterio empezaría al que debe tener el transportista. Si el criterio empresarial del transportista no es el idóneo pues es muy probable que la operación tenga los riesgos más altos no hay un adecuado mantenimiento, hay una supervisión efectiva, no hay una buena programación igualmente con conductores podría ser que pues los haga trabajar más horas de las necesarias o de las convenientes o no esté percibiendo que problemas tenga el conductor quizás es una persona que sufre de diabetes, quizás es una persona que tiene problemas personales y esa situación tan propia del ser humano tiene incidencia directa con la seguridad porque están conduciendo vehículos que solo dependen del conductor pero las condiciones en las que se van a realizar son responsabilidades integrales del transportista.

JT: En el Libro Blanco de la Comunidad Europea hay un término que se utiliza bastante es el término “profesionalización del transportista” acá en el país se utiliza el término “profesionalización del conductor”. ¿Usted considera que el transportista debería tener una solvencia de conocimientos, de organización para poder prestar servicios organizados y que esto dé garantía de seguridad a los usuarios?



EM: Claro, el gran profesionalización en el término conceptual está referido a la especialización que una persona va adquirir sobre determinada actividad que desea realizar, en el caso de un transportista que estamos hablando de un empresario tiene que tener condiciones y criterios empresariales una empresa cuando tiene criterio empresarial no maltrata sus unidades y menos a su recurso humano que es vital sino lo tiene que optimizar para que su rendimiento sea adecuado igualmente en la profesionalización del conductor yo sí creo que existe una profesionalización que debe alcanzar el ser humano conductor en nuestro país conducir es una bolsa de trabajo es una alternativa de trabajo. Como es una alternativa de trabajo deberíamos de tener a profesionalizar esa actividad convertirla en una actividad técnica que tenga que ser estudiada en un instituto que cumpla un currículo que sea supervisado considerando nuestros factores que antes hemos hablado de conductor de vía de infraestructura y nuestra realidad que es tan particular si logramos alcanzar la profesionalización en el conductor y un criterio empresarial en el transportista definitivamente va a verse reflejado en una disminución de accidentes.

JT: ¿La curricular actual que se sigue para que el conductor tenga la licencia de conducir lleva a la profesionalización del conductor?

EM: Yo creo que no, es insuficiente porque el conductor es un ser humano que en forma integral no solamente debe basarse en actividades propias del reglamento de tránsito o el reglamento de transporte es decir no solo hay que instruirlo o prepararlo en normativa lo que hay que instruirlo es en ser humano en la condición del ser humano cuales son los criterios que se debe de cumplir en un conductor si se esté dedicado al transporte interprovincial saber las condiciones en las cuales su trabajo se puede ver afectado o vulnerado ¿sabrán esas condiciones? ¿Cuáles son las implicancias de conducir más de 5 horas? conoce exactamente esa situación. Creo que hay que enfocarse mucho más en esa profesionalización respecto al ser humano a tener valores, a diferenciar aquel aspecto riesgoso desde el punto de vista del conductor que no enfrascarnos solamente en la parte normativa o solamente en la parte mecánica de un vehículo sino en el factor del ser humano.

JT: Usted cuando fue superintendente trabajaron en el tema de las infracciones al transporte y al tránsito se impusieron muchas papeletas o actas de infracciones y también sanciones ¿Por

qué estas acciones no disuaden al infractor a cambiar de conducta, a tener una conducta de cumplimiento de la ley?

EM: Yo creo que tener una tabla de infracciones y sanciones no soluciona un cambio de conducta en forma aislada es un complemento de una inversión muy fuerte en evaluar las condiciones del tipo de servicio que quiero decir con esto si nosotros tenemos un conductor que va a conducir en una zona de alta sinuosidad y si esa alta sinuosidad en carretera no tiene los elementos de seguridad que lo prevenga al conductor no podemos decir que solo es su problema sino es un problema de diseño de elementos de seguridad también. Si uno va otro país tiene una carretera que va a tener una serie de iluminación, información que me permite tener una alerta para conducir, nuestras carretas no necesariamente han invertido en esa situación entonces no podemos decir que es solo un problema un conductor y si sobre eso le vamos a aplicar sanciones por algo que no se ha podido minimizar en el riesgo simplemente el resultados adverso tienes a una persona que va a reclamarte: “Encima me castigas por algo que falta o por algo que no me has dado” si no hay buenos paraderos en la propia carretera porque tengo que unir a los poblados al interior y estamos en la plena carretera y nadie se le ocurrió que hay que hacerle un diseñito para que pueda tener un adecuado zona de parada de un bus que lo conecta a esas personas hacia su poblado del interior y los dejamos a la mitad de la carretera tenemos que sancionarlo porque se ha parado en un sitio no autorizado pero ¿cuál es el sitio autorizado? entonces cuando esa situación se produce la tablas de infracciones que son un complemento para un cambio de actitud no van a pros ni resultados porque la naturaleza de la vía de la forma de cómo está hecho el servicio requiere a veces situaciones que previamente hay que corregirlas, solo así la persona se da cuenta que oye si debo cumplir esto porque tengo las condiciones para hacerlo entonces si aun así lo incumplo me van a sancionar pero cuando no hemos invertido en corregir situaciones que el corresponden a la autoridad o a la empresa o a la autoridad de cualquier nivel pude ser gobierno local, regional o central entonces se ve como que la sanción pareciera injusta. Reacciones negativas.

JT: Digamos que entonces el marco normativo es insuficiente como para que la autoridad pudiera hacer un manejo integral de esta problemática del transporte tránsito y terrestre

EM: Yo diría que el marco normativo tiene que tener también mucho peso sobre un análisis de la realidad de los otros elementos de la infraestructura y del propio vehículo o la forma de

operación creo que no se ha estudiado eso todavía por ejemplo en el interior del país hay poblados que no tiene transporte interprovincial pero sin embargo existe una comunidad existe una necesidad de movilizarse entonces como lo van a hacer en condiciones si no se han creado la infraestructura mínima adecuada para que lo hagan con seguridad y tendríamos que sancionar al conductor que paro en ese sitio cuando deberíamos felicitarlo porque está movilizandole a las personas el problema es que no lo está haciendo en condiciones de seguridad porque no hay condiciones entonces si la normativa no contempla que la parte operativa de infraestructura de condiciones tiene que tener unas mejores condiciones entonces la normatividad expresada solo como tabla de infracciones no va a funcionar y ser una normativa que estudie más la realidad.

JT: Según su opinión porque existe un alto grado de informalidad en el transporte no obstante que se otorgan las autorizaciones a nivel nacional regional o local o sea el transportista tiene su autorización sin embargo se ha dicho en muchas oportunidades que el actuar del transportista para prestar el servicio se desarrolla en condiciones informales.

EM: Si yo diría que siempre hay que diferenciar el tipo de informalidad hay una informalidad que es de la conducta teniendo la autorización incurro en una actitud informal y eso quizás tiene que ver con el ejemplo que hice anteriormente una empresa interprovincial si tiene el permiso para ir de lima a cuzco pero no le han dicho que puede recoger pasajeros en Abancay límite con cuzco que hay un hospital y resulta que el hospital tiene mucha afluencia de gente hacia el cuzco entonces no va a recoger bien o no va o lo va a recoger y está incumpliendo porque no está dentro de su autorización pero está sirviendo entonces la informalidad de conducta a veces se da porque no se ha evaluado bien algunos cambios que tiene que la operación que la necesidad de la movilidad obliga pero también hay otro tipo de informalidad que es la informalidad pura o aquella persona que no tiene permiso si hace el transporte pero porque hace un transporte en un lugar donde no tiene el permiso porque es muy probable que el tipo de vehículo que está usando no cumple las condiciones para que le den el permiso entonces ¿porque usa ese tipo de vehículo? es muy probable que la demanda lo exija así y quiero decir nuevamente una carretera con un poblado si el poblado está alejado pero existe personas no le vamos a poner un bus interprovincial hasta el poblado porque posiblemente será pues antieconómico es muy probable que lo que necesite es un modo de transporte distinto más pequeño que interconecte con el bus pero también si abre estudiado si esa

recorrido de ese bus interprovincial es por ejemplo de lima cuzco es muy probable que el tramo necesario de servicio sea más corto entre el cuzco y Abancay si el tramo de servicio es más corto no se pues 300 kilómetros 200 o menos el bus que va desde lima no lo va a recoger y no lo va a recoger porque hay lleno porque va lleno desde lima hasta cuzco y quien recoge a esas personas debería ser un transporte interregional porque es de la región a otra pero el único que da el permiso es el ministerio de transportes y nunca se lo va a dar porque no está pensando en un servicio más corto que une dos regiones entonces cuando la autoridad no responde a la operación y a las necesidades de movilidad aparece la informalidad como una respuesta informal por supuesto a las necesidades de movilidad.

JT: Y también podría haber un componente laboral en la utilización de vehículos de menor tamaño que los que señala la norma

EM: También es una situación de punto de equilibrio si yo no necesito un bus para un transporte más corto es antieconómico poner un bus y también pues qué horas de trabajo necesito qué tipo de nivel de conductor requiero me parece que todavía estamos desfasados en la evaluación nivel nacional del tipo de servicio que se produce en nuestras carreteras porque no se ha estudiado el tipo de demanda su forma de entre Lima - Ica nomas y menos de lima - cañete no le podemos llamar ya transporte interprovincial ya a hace tramo sin embargo no se ha regulado ya nada distinto sin embargo cualquier persona que viene de lima a cañete tiene que viajar con DNI presentar DNI no puede estar parado sin embargo demora 2hrs y más conveniente les seria irse a Lurigancho que demora 3 horas pero no tienes que usar DNI ni estar entado ni ir con maletas otras cosas quiere decir que creo que hay zonas de la carretera que no hemos estudiado bien las demandas para ir cambiando la normativa y hay que ajustar un poco a las condiciones de la operación y darles obre esas las condiciones de seguridad y requisitos que se requieren.

JT: Bien doctora cuál es su opinión respecto de las medidas que deberían tomar las instancias del gobierno tanto nacional, regional o local para prevenir los accidentes de tránsito puesto que este es una de las digamos principales preocupaciones que deberían darse conforme a ley conforme a la situación misma que se presenta en las ciudades del país.

EM: Claro creo que entre las principales medidas que tiene que hacer en el tema de accidentes de tránsito en nuestra carretera es estudiar el tipo de vía y que medidas de seguridad hay que ponerle en esa carretera y en ese tramo Tenemos carreteras que algunos lados como decíamos son muy sinuosas son pendientes pues ahí tienes que ponerle elementos de seguridad de la carretera distintos aquellos que son al norte del país que nos totalmente rectas que son a nivel de prácticamente nivel del mar son horizontales totalmente planas entonces ahí puede haber un tema de cansancio más bien un cansancio y una modorra que te puede llevar a invadir carril contrario en el tema de sinuosidad en el tema de pendientes si hay barrancos te vas a tender de irse hacia el barrando entonces los elementos de seguridad de guardavías y otros tiene que ser apropiados hacia en centro del país por ejemplo se autorizan buceas de 2 pisos y no tienes guardavías apropiadas y la guardavía no llegan ni siquiera 1 metro aun bus de 2 pisos eso es ponerle un cabe y se va a ir mucho más abajo y va a haber muchos más muertos porque la forma de la carretera y la medida de seguridad que le han puesto no son compatibles para el tipo de bus que circula sino tendrías que ser buses más chatos que no tengan ese tipo y subirle la guardavía entonces hay que estudiar mucho la vía con el vehículo la forma de la zona geográfica y ponerle los elementos de seguridad para que minimicen los riesgos de accidentes.

JT: La normatividad vigente provee lo mecanismo legales y administrativos para una fiscalización eficiente eficaz y oportuna del transporte y tránsito terrestre.

EM: Yo creo que no definitivamente porque ya no nuestra normatividad se ha quedado bastante arcaica no usa nada de tecnología y ahora todo es tecnología, todos los carros tiene GPS todos los vehículos pueden tener cámaras que monitorean y que pueden visualizar que está pasando delante y después o sea no tendrías por qué centrarnos en la fiscalización humana como hasta ahora es no sé a desarrollado toda la potencialidad que tiene la tecnología si usáramos esa potencialidad las conductas infractoras tendrían que variar porque estarían muchos ojos los que son controlados y otro elemento es incorporar más al usuario del servicio pero con una voz más firme más decida pero para eso tenía que haber pues un protocolo de denuncias más fundamentada que con una agilidad y con un uso de la tecnología pueda en el in situ ser captado el infractor a través del ojo ciudadano del ojo pasajero y que pueda la autoridad no necesitar tantos personales para controlar lo que podría controlarse con darle más un poder adecuado con un protocolo al pasajero más la tecnología.

JT: Durante el ejercicio de su cargo que tipo de método de detección de infracciones fue el más usual en el desarrollo de la fiscalización

EM: Si yo aplique dos cosas ahí de lo tradicional que hacía de fiscalizar en las salidas de las carreteras que era lo que llamaban tolerancia cero con puestos de control ese control es ya ocurrido la infracción de ser el caso por ejemplo si un bus sale de un terminal sin SOAT y es detectado en una garita de control en la salida de lima muy tarde porque tendría que regresarse el bus con todos los pasajeros para comprar el SOAT entonces esa fiscalización no estaba bien diseñada entonces cambiamos a una fiscalización en los terminales hicimos que antes de salir fueran revisados y todos sus documentos y las condiciones del vehículo del conductor de cumplieran entonces ahí también tuve la oportunidad de aplicar un poco de tecnología porque se conversó con el MTC y se trabajó la introducción de lo que era la hoja de ruta electrónica y la idea de una hoja de ruta electrónica es permitir que se controle el cambio de conductor cada 4 horas que es imposible de otra manera y la única forma de controlarlo sería eficientemente en los puntos de partida y con tecnología cruzada que me permita saber cuándo llega a su destino si ha hecho el cambio o no con otro conductor con tecnología sea de huella foto de ojos de tal manera que no le saquen la vuelta entonces que hicimos nosotros fue usar otro concepto en fiscalización no solo es cuando ya ocurrió la infracción sino es previniendo la cometida de una infracción en los terminales eso que permitió que no tuviéramos que incurrir en sancionar sino en prevenir porque nuestra visión no era que cantidad de actas le voy a poner ni que cantidad de sanciones voy a ganar sino que cantidad de accidentes voy a evitar y gastando en terminales no se le puede poner nunca sola acta porque todavía no está en servicio pero es totalmente preventiva porque no le dejo salir del terminal sino esta con todo en regla

JT: O sea una medida de preventiva

EM: Una medida de preventiva acompañada por supuesto de una fiscalización durante el transcurso y aplicamos la introducción de la tecnología nosotros fuimos los que implementamos el control de velocidad por GPS y el tema de la hoja de ruta electrónica que se dejó ya en sus etapas de implementación.

JT: En términos generales el uso del GPS para el control de velocidad y también el desplazamiento del vehículo fue bueno, exitoso.

EM: El uso del GPS fue totalmente productivo porque la velocidad que usaba los vehículos no había podido ser medida daba una distancia en horas que competía entre ellos en quien llegaba más rápido un ejemplo era que para llegar a Arequipa competían `por llegar en 14 horas y el que llegaba en 14 horas pues tenía mayor acogida muy a pesar de todos los riesgos que podía tener esto no fue conveniente porque lo que hicimos al sincerar los tiempos de viaje de un punto de origen a un punto de destino atravesó del control del control del GPS que decía no más de 80km/H o 90km/H donde correspondiera entonces se sinceraron los tiempos entonces los tiempos y de lima a Arequipa ya no eran 12h o 14h sino casi todas bordearon 19h o 18h porque así es el tramo eso cumplió por todos los destinos distintos del Perú porque tuvimos que aplicar las sanciones que correspondían incluso si no nos enviaban señal tuvimos que ser muy firme y cuando empezaban a enviar ase descubrió estos exceso se logró cambiar la mentalidad de las empresas que ya no lo venían como una sanción sino lo vieron como un incentivo a la seguridad porque empezaron a publicar en sus propagandas “Yo si cumplo con GPS” “ Yo si informo a SUTRAN” “Yo si respeto las velocidades por eso tengo ahora estos tiempos” Esa actitud es un cambio en la mentalidad y ya teníamos que seguir evolucionando por eso digo que la tecnología no está acompañando ya no es solo un control de GPS para velocidad en realidad el GPS puede servir para mucho más cosas donde paras por cuanto tiempo paras hacia donde estas dirigiéndote si tu ruta está haciendo la adecuada o no o sea el GPS tiene mayor potencialidad y se podría complementar con cámaras internas dentro de los buses y audios dentro de los buses que le vayan diciendo al conductor “oye oiga despierte porque usted está somnoliento” Son un sistema de preventivo y no solamente un sistema sancionador.

JT: Esta fiscalización que realizo, logró reducir el número de accidentes de tránsito en el transporte nacional de pasajeros.

EM: Efectivamente yo estuve del 2010 al 2015 como señalamos y estudiamos y tomamos nota de todos los accidentes que ocurrieron en esos años uniformizamos toda la y estandarizamos la información de accidentes conjuntamente con la policía de carretera porque no se tenía una buena recojo de datos y en ese devenir de los 5 años yo deje una gestión con

una reducción del 25% de accidentes a nivel nacional eso está en las estadísticas que se publicaron tanto en la página web de SUTRAN como en los oficios de comunicación que se le mandaba al ministerio de transportes en forma mensual y las tendencias de cambios de conducta en tema por ejemplo de accidentes se ven con el tiempo eso no se va a poder ver en una ni dos se van a ver en el tiempo como se ven la aplicación de las medidas preventivas y al cabo de los 5 años que encontramos a inicio una tendencia ascendente de accidentes más bien lo dejamos en una tendencia decreciente con una reducción de 25% comparado con el año base 2010.

JT: En una de las cosas que se aprecia y podría ser una de las razones por los cuales las sanciones no tienen el efecto disuasivo es que los procedimientos sancionadores no se resuelven en los plazos establecidos en la ley o mucho más detenimiento nos podría explicar un poco porque hay una demora en este proceso de resolución

EM: Claro porque el 30 días es inaplicable cuando no usas tecnología de punta cuando no usas el sistema de internet entonces los documentos tiene que viajar de un lado a otro pero físicamente además los tiempos que están señalados en el procedimiento sancionador otorgan 15 días nomás de plazo para que un administrador presente su descargo si solamente le está dando que en un primer momento para levantar su primera notificación le da 15 días obviamente que un proceso sancionar que tiene primera instancia segunda instancia que puede tener en el ínterin descargos o ampliaciones no va a terminar en 30 días porque el tiempo que va a tomar la autoridad en evaluar de notificar la notificación en muchos casos no es en la propia lima sino es en nivel de todo país y no se está usando la notificación electrónica o en todo caso recién a salido en normatividad y si a eso los tiempos que son muy benevolentes todavía por el procedimiento administrativo entonces es imposible cumplir en 30 días simplemente es un incumplible.

JT: Según su opinión porque se redujeron y condenaron las multas por infracciones al transporte.

EM: Bueno en el tiempo que yo he estado en el 2010 al 2015 no se aplicó ninguna reducción de infracciones al tránsito y al transporte posteriormente si supe que se aplicó cuando yo ya no estaba y se aplicó a lo que era materiales peligrosos y se aplicó también al tema del tránsito



y transporte antes de yo entrara en el 2010 si supe que el ultimo reducción se hizo en ese momento porque es algo que venían haciendo muchos años luego hubo una paralización en los ministros no aceptaron entre 2012 hasta el 2015 nuevamente otorgar más plazos de beneficios para pago de este tipo de infracciones y posteriormente si sé que se han retomado pero porque no se acogen y en su defecto porque se dan tantas veces porque el transportista espera siempre la oportunidad que se le anulen las papeletas entonces espera los últimos plazos para descargar y si es posible va a pedir la nulidad total de las papeleteas eso lo hace a nivel de transporte central de ámbito nacional como de ámbito local no aceptan las papeletas o no las reconocen entonces ahí hay un trabajo que hacer con ellos y hay que mejorar definitivamente los tiempos y la tecnología y así como sincerar los plazos.

JT: Esta digamos esta acción de la administración por reducir y condonar multas podría significar un menoscabo de la autoridad de transporte antes los transportistas conductores que tiene por conducta cometer infracciones

EM: Definitivamente si yo soy partidaria que no se tiene que hacer ningún tipo de reducción pero también en paralelo como he dicho anteriormente no es un festín de colocar muchas papeletas por colocar es un estudio adecuado de lo que se necesita si hay algo de lo que hay que mejorar se mejora y si no cumple hay que caerle con todo el peso de la ley pero hay que sincerar los plazos porque de lo contrario autoridad que solamente se va a basar en anular reducir exonerar o amonestar va a perder el principio de autoridad

JT: Según su opinión en su gestión ¿se contaron con recursos humanos y económicos para la fiscalización?

EM: En realidad en el paso que yo tuve del ministerio de transportes hacia la SUTRAN se heredó una administración bastante pobre y limitada los recurso fueron muy muy estrechos incluso en el segundo año se redijo el presupuesto siendo una superintendencia lo cual afectaba la operatividad tuvimos que ser muy ingeniosos para que no sea un menoscabo más bien al ejercicio de la actividad que se estaba realizando por eso es que fuimos a los terminales en donde pudimos pasar la actitud de infractora a una actitud preventiva y no tuvimos que incurrir en tanto exceso de contratación de personal porque lo que hicimos es la mitad del personal que estaba en las carreteras la llevamos a los terminales y así como esos se

aplicaron más estrategias de ir reduciendo costos o por lo menos no incurrir en mayores y tratar de ser más efectivos pero no nunca era suficiente porque no encontramos por ejemplo ni un solo vehículo que pudiera desplazar a los inspectores en el interior del país pero sin embargo había inspectores que tenían que salir a las carreteras y obviamente si no se les da la movilidad van a terminar subiéndose a los mismos vehículos que tiene que supervisar y eso es inaudito para una autoridad encontré también que en ese tiempo no había ni un solo local en el interior del país solo había local en lima eso que significa que jamás los inspectores era reunidos tenían un sitio laboral tenían un lugar de capacitación las actas no tenían donde dejarse las dejaban en sus casas con todo el riesgo que significa tener actas de transporte llenas en las cas y tenían que viajar `por carretera esas actas a lima entonces eso lo deje cambiado porque contrate locales en el interior del país y los habilite en trabajo de 24 horas y puse computadoras con escáner las actas eran escaneadas inmediatamente para poder asegurar la información y la idoneidad del documento y luego el documento viajaba pero mientras ya se iba trabajando con los datos que viajaban por internet entonces se logró mejorar pero no se obtuvo los recursos adecuados desde un inicio y tuvo que aplicarse mucha creatividad.

JT: Doctora toda esta situación que nos ha contado podría avanzar hacia el futuro que usted visiona por ejemplo el uso de mayor tecnología de repente estudios para poder comprender mejor el transporte se podría hacer dentro del marco de la ley 27181 o necesita alguna actualización.

EM: No ya la ley 27181 ha quedado muy marco es demasiado general siendo una ley de transporte y tránsito que pretende ser un marco pero ya ha quedado demasiado desfasada de nuestra realidad. Tiene conceptos fundamentales que es el derecho a la vida el derecho a la seguridad derecho fundamental a tener transporte eficiente eso va a ser por siempre pero no llega a aterrizar aspectos ya más puntuales de cuáles son las líneas y direcciones que debe tener el transporte y tránsito en el Perú. Con esa realidad que estamos hablando si no llega a definir que el transporte masivo en el Perú es relevante entonces no estamos siendo acorde con lo que necesita el país el país ya tiene 33 millones de habitantes o más y hay ciudades que son bastantes grandes que ya debería haber una política muy clara de que el transporte público masivo es lo que prima cual es la jerarquía que debe primar esa debe decir desde la ley de transporte y transito entonces definitivamente le falta una actualización a nuestros tiempos actuales.

JT: Muchas gracias han sido muy ilustrativas sus exposiciones y probablemente lo moleste nuevamente para hacer algunas precisiones.

**TABLA 1**  
**Número de Accidentes de Tránsito - Perú**  
**2008 - 2017**

| año               | Red vial zona Urbana | Red vial no urbana (Carreteras) | Total Accidentes  |
|-------------------|----------------------|---------------------------------|-------------------|
| 2008              | 1,812.00             | 83,525.00                       | 85,337.00         |
| 2009              | 1,947.00             | 84,079.00                       | 86,026.00         |
| 2010              | 2,090.00             | 81,563.00                       | 83,653.00         |
| 2011              | 2,297.00             | 82,198.00                       | 84,495.00         |
| 2012              | 2,060.00             | 92,863.00                       | 94,923.00         |
| 2013              | 2,476.00             | 100,286.00                      | 102,762.00        |
| 2014              | 2,334.00             | 98,770.00                       | 101,104.00        |
| 2015              | 2,122.00             | 93,410.00                       | 95,532.00         |
| 2016              | 2,997.00             | 86,307.00                       | 89,304.00         |
| 2017              | 3,327.00             | 84,841.00                       | 88,168.00         |
| <b>Total</b>      | <b>23,462.00</b>     | <b>887,842.00</b>               | <b>911,304.00</b> |
| <b>Porcentaje</b> | <b>2.57%</b>         | <b>97.43%</b>                   | <b>100.00%</b>    |

Fuente: Policía Nacional del Perú - Dirección de Estadística / Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial  
 Elaboración propia

|                                                                         |                  |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>Promedio de accidentes por año</b>                                   | <b>91,130.40</b> |
| <b>Promedio anual de accidentes por red vial zona urbana</b>            | <b>2,346.20</b>  |
| <b>Promedio anual de accidentes por red vial no urbana (carreteras)</b> | <b>88,784.20</b> |
| <b>Promedio diario de accidentes</b>                                    | <b>249.67</b>    |

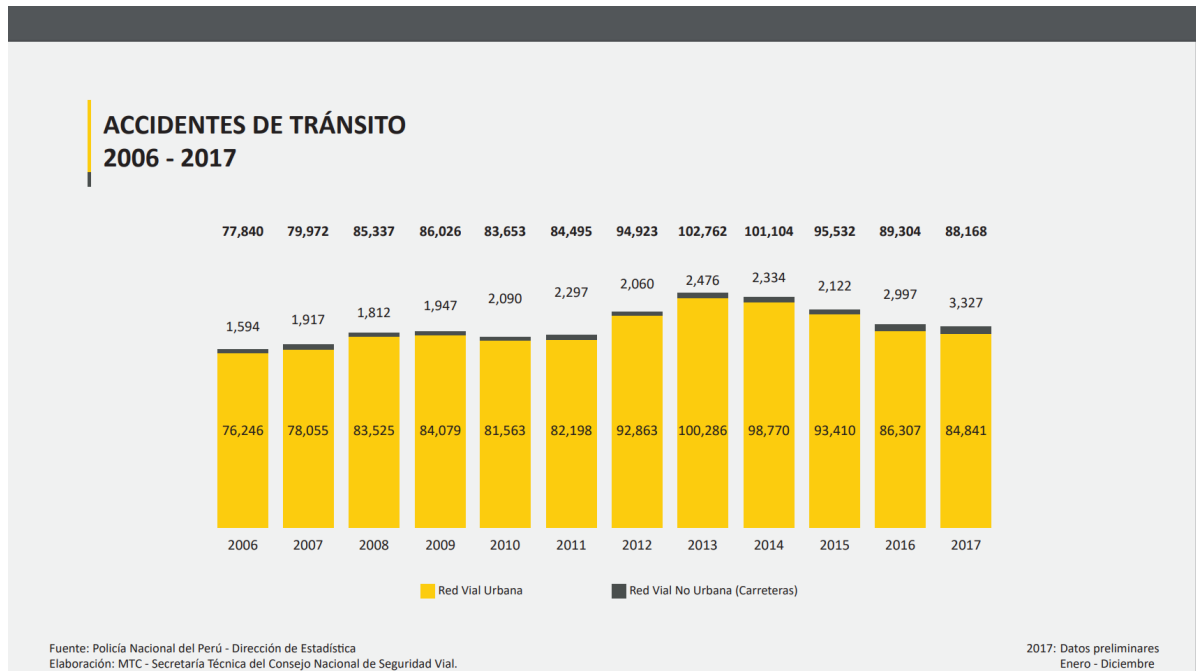
**TABLA 2**  
**MUERTOS POR ACCIDENTES DE TRANSITO PERU**  
**2008 - 2017**

| año               | Red vial zona Urbana | Red vial no urbana (Carreteras) | Total Accidentes |
|-------------------|----------------------|---------------------------------|------------------|
| 2008              | 2604                 | 885                             | 3489             |
| 2009              | 2437                 | 806                             | 3243             |
| 2010              | 1965                 | 891                             | 2856             |
| 2011              | 2759                 | 772                             | 3531             |
| 2012              | 2354                 | 855                             | 3209             |
| 2013              | 2109                 | 1001                            | 3110             |
| 2014              | 1972                 | 826                             | 2798             |
| 2015              | 2177                 | 788                             | 2965             |
| 2016              | 1884                 | 812                             | 2696             |
| 2017              | 2054                 | 772                             | 2826             |
| <b>Total</b>      | <b>22315</b>         | <b>8408</b>                     | <b>30723</b>     |
| <b>Porcentaje</b> | <b>72.63%</b>        | <b>27.37%</b>                   | <b>100.00%</b>   |

Fuente: Policía Nacional del Perú - Dirección de Estadística / Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial  
 Elaboración propia

|                                                            |                |
|------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Promedio de muertos por año</b>                         | <b>3072.30</b> |
| <b>Promedio de muertos Red vial zona urbana</b>            | <b>2231.50</b> |
| <b>Promedio anual Red vial zona no urbana (carreteras)</b> | <b>840.80</b>  |
| <b>Promedio de Muertos por día</b>                         | <b>8.42</b>    |

**Figura 1:**



**Figura 2:**



### Figura 3:

Cuadro 4.1: Movimiento de pasajeros en el servicio regular nacional del transporte terrestre, según departamento, 2008 - 2017

(Número de pasajeros)

| DEPARTAMENTO  | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>TOTAL</b>  | <b>64 996 428</b> | <b>69 957 988</b> | <b>70 377 943</b> | <b>70 831 018</b> | <b>72 543 294</b> | <b>75 630 386</b> | <b>79 065 315</b> | <b>83 144 045</b> | <b>83 299 650</b> | <b>84 195 011</b> |
| Amazonas      | 366 474           | 373 908           | 384 635           | 322 979           | 389 054           | 357 791           | 417 454           | 443 172           | 513 574           | 966 891           |
| Ancash        | 2 374 083         | 2 250 386         | 2 250 605         | 2 352 992         | 2 639 029         | 2 788 597         | 2 728 309         | 2 729 268         | 2 838 214         | 2 953 243         |
| Apurímac      | 418 529           | 392 571           | 383 174           | 397 067           | 355 759           | 451 001           | 575 297           | 664 033           | 660 561           | 657 802           |
| Arequipa      | 4 912 899         | 5 217 018         | 5 271 549         | 5 605 496         | 5 102 699         | 5 567 871         | 5 627 301         | 6 060 861         | 6 112 007         | 6 019 458         |
| Ayacucho      | 835 862           | 738 539           | 693 940           | 780 064           | 743 042           | 843 061           | 980 296           | 875 355           | 956 581           | 1 031 148         |
| Cajamarca     | 1 713 249         | 1 761 417         | 1 701 700         | 2 011 635         | 1 726 017         | 1 806 080         | 2 418 726         | 2 313 373         | 2 244 038         | 2 828 277         |
| Cuzco         | 2 471 953         | 2 712 505         | 2 629 083         | 2 547 108         | 2 720 758         | 3 406 637         | 3 752 812         | 4 040 580         | 4 242 367         | 4 649 096         |
| Huancavelica  | 711 188           | 781 083           | 743 849           | 652 540           | 717 460           | 780 453           | 919 289           | 948 883           | 860 467           | 905 232           |
| Huánuco       | 898 574           | 876 132           | 863 581           | 854 208           | 886 625           | 913 858           | 961 761           | 1 024 079         | 1 024 000         | 1 193 490         |
| Ica           | 6 839 674         | 6 588 479         | 6 113 347         | 6 058 973         | 5 993 502         | 4 902 313         | 5 115 785         | 5 832 165         | 5 940 047         | 4 924 219         |
| Junín         | 3 251 897         | 3 083 144         | 3 140 834         | 2 949 480         | 3 017 659         | 3 515 536         | 3 607 066         | 3 630 848         | 3 574 399         | 3 544 296         |
| La Libertad   | 3 713 718         | 3 429 926         | 3 560 604         | 3 309 126         | 3 900 040         | 3 875 980         | 3 850 006         | 4 086 968         | 4 065 978         | 4 134 931         |
| Lambayeque    | 3 273 417         | 3 138 789         | 3 776 822         | 3 786 609         | 3 862 047         | 4 114 207         | 4 575 073         | 4 740 123         | 4 508 732         | 4 662 941         |
| Lima          | 22 067 910        | 28 568 346        | 27 572 861        | 27 829 156        | 28 107 738        | 28 678 799        | 29 695 892        | 30 787 672        | 30 529 679        | 31 808 628        |
| Loreto        | 79 605            | 98 601            | 71 252            | 71 363            | 78 031            | 72 216            | 72 443            | 83 189            | 66 741            | 78 075            |
| Madre De Dios | 240 585           | 277 609           | 270 094           | 270 049           | 359 069           | 513 402           | 514 394           | 572 164           | 620 025           | 741 029           |
| Moquegua      | 1 515 715         | 1 228 432         | 1 197 276         | 1 226 148         | 1 224 678         | 1 426 007         | 1 451 758         | 1 433 147         | 1 536 288         | 1 587 303         |
| Pasco         | 727 171           | 798 481           | 765 689           | 755 511           | 824 605           | 1 462 352         | 1 374 631         | 1 478 454         | 1 475 039         | 1 377 887         |
| Piura         | 3 678 397         | 2 804 830         | 3 970 087         | 3 940 202         | 4 196 927         | 4 016 175         | 4 092 286         | 4 299 137         | 4 205 950         | 2 559 975         |
| Puno          | 1 593 599         | 1 724 394         | 1 781 018         | 2 008 925         | 2 200 542         | 2 213 806         | 2 211 159         | 2 535 577         | 2 745 452         | 2 847 927         |
| San Martín    | 332 211           | 302 804           | 365 776           | 385 890           | 498 018           | 548 633           | 591 952           | 665 176           | 673 899           | 704 123           |
| Tacna         | 1 747 057         | 1 715 155         | 1 649 684         | 1 618 006         | 1 881 774         | 2 238 520         | 2 401 072         | 2 568 441         | 2 690 148         | 2 740 075         |
| Tumbes        | 901 349           | 761 594           | 901 734           | 795 685           | 809 305           | 789 175           | 775 024           | 861 427           | 861 930           | 966 738           |
| Ucayalí       | 331 312           | 333 845           | 318 749           | 301 806           | 308 916           | 347 916           | 355 529           | 469 953           | 353 534           | 312 227           |

Nota: La información mostrada para el tráfico de pasajeros en el transporte Interprovincial, es una estimación considerando la oferta y demanda del parque automotor autorizado y operativo - Resultados de la Encuesta Económica Anual. A partir del año 2009, se está incluyendo información del transporte regular intradepartamental (Región Lima).  
Elaboración: MTC - OGPP - Oficina de Estadística

MTC. OGPP. Oficina de Estadística 85

### ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD DE TRABAJO ACADÉMICO

Yo, **Hugo Lorenzo Agüero Alva**, docente de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo filial Lima Norte, revisor de la tesis titulada "**Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera: Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones**" del estudiante **Jesús José Tapia Tarrillo**, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 20% 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 y entender la tesis cumple con las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 25 de setiembre del 2019



Hugo Lorenzo Agüero Alva

DNI:43384358



Feedback Studio - Google Chrome  
 es.tumblr.com/app/carta/es/?s=1&lang=es&ro=103&u=1180176161&u=1088032485

feedback studio | Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera: Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO  
 PROGRAMA DE MAESTRIA EN GESTION PÚBLICA

Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte nacional de pasajeros por carretera: Caso Ministerio de Transportes y Comunicaciones

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:  
 Maestro en Gestión Pública

AUTOR:  
 Dr. Jesús José Tapia Tarillo (ORCID: 0000-0002-6114-7378)

ASESOR:  
 Dr. Hugo Lorenzo Agüero Alaj (ORCID: 0000-0001-6547-0159)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:  
 Gestión de Políticas Públicas

LIMA - PERÚ

Página: 1 de 33 | Número de palabras: 13774 | Text-only Report | High Resolution | Activado | 21:50 25/05/2019

Resumen de coincidencias

20 %

De estos vierdo fuentes estándar

Ver fuentes en inglés (Beta)

Coincidencias

|    |    |                            |      |
|----|----|----------------------------|------|
| 20 | 1  | Entregado a Universida...  | 7 %  |
|    | 2  | Entregado a Pontificia ... | 1 %  |
|    | 3  | www.mtc.gob.pe             | 1 %  |
|    | 4  | es.scribd.com              | 1 %  |
|    | 5  | repositorio.ucafe.edu.pe   | 1 %  |
|    | 6  | es.aldeahare.net           | 1 %  |
|    | 7  | Entregado a Universida...  | <1 % |
|    | 8  | repositorio.uncp.edu.pe    | <1 % |
|    | 9  | Entregado a Universida...  | <1 % |
|    | 10 | www.sustran.gob.pe         | <1 % |
|    | 11 | www.seguridaddel.org.pe    | <1 % |



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

### 1. DATOS PERSONALES

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

TAPIA TARRILLO JESÚS JOSÉ

D.N.I. : 09168192

Domicilio : PASAJE DOS DE MAYO # 12, San Felipe - Comas

Teléfono : Fijo : 5432609 Móvil : 971366402

E-mail : jeta.ta.0608@hotmail.com

### 2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

Tesis de Pregrado

Facultad : .....

Escuela : .....

Carrera : .....

Título : .....

Tesis de Posgrado

Maestría

Doctorado

Grado : MAESTRIA

Mención : GESTION PUBLICA

### 3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

TAPIA TARRILLO JESÚS JOSÉ

Título de la tesis:

MEDIDAS PREVENTIVAS EN SEGURIDAD VIAL EN EL TRANSPORTE  
NACIONAL DE PASAJEROS POR CARRETERA: CASO MINISTERIO  
DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Año de publicación : 2019

### 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 : .....

14 de setiembre 2019



# 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:

Jesús José Tapia Tarrillo

INFORME TITULADO:

Medidas preventivas en seguridad vial en el transporte  
nacional de pasajeros por carretera: Caso Ministerio de  
Transportes y Comunicaciones

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE:

Maestro en Gestión Pública

SUSTENTADO EN FECHA: 17 de agosto de 2019

NOTA O MENCIÓN: Aprobado por unanimidad



\_\_\_\_\_  
FIRMA DEL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN