

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Luchando contra la informalidad en el transporte terrestre de personas: el caso de coordinación de la sede desconcentrada Junín de la Superintendencia de Transporte Terrestre, Carga y Mercancías

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTORA

Mariel Alessandra Rupay Cuenca

ASESOR

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Diciembre 2018

RESUMEN

La informalidad en el Transporte Terrestre de Personas se define como el desplazamiento sin autorización de personas en las vías terrestres. La presencia de los transportistas informales en las vías nacionales trae graves consecuencias, entre las que se encuentran las fuertes pérdidas económicas de las empresas de TTP formal y la gran magnitud de accidentes de tránsito ocasionados por los informales. Desde el Estado, la autoridad competente de la fiscalización al TTP informal en el ámbito nacional es la Superintendencia de Transporte Terrestre, Carga y Mercancías, la cual tiene sedes desconcentradas -llamadas Unidades Desconcentradas- que se encargan de hacer cumplir la normatividad en las regiones del país. En el presente estudio, se trabajará con un caso de relativo éxito en la lucha contra la informalidad en Transporte Terrestre de Personas en el ámbito nacional: la sede desconcentrada de Junín. Así, analizar un caso de relativo éxito permitirá evaluar en qué difiere este de los otros casos y cuáles son las posibles acciones que se pueden implementar, desde la autoridad competente, para resolver los problemas del sector. Asimismo, se demostrará que es fundamental la “buena coordinación” que la sede desconcentrada de Junín sostiene con las distintas instituciones que tienen competencias en el ámbito de transporte para generar acuerdos que fortalezcan los operativos de fiscalización al TTP informal, teniendo como fin la mejora de su

capacidad. Al respecto, en la presente investigación se utilizarán los conceptos de “capacidad estatal a nivel subnacional” y de “coordinación en las políticas públicas”. Finalmente, la investigación indicará que lo que contribuyó a la buena efectividad en la lucha contra el TTP informal fue una burocracia activa que ha desarrollado una buena coordinación con otras instituciones y ha encontrado buena receptividad de ellas.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1. La capacidad estatal a nivel subnacional	1
1.2. La coordinación en las políticas públicas	4
2. EVALUANDO LAS CAPACIDADES DE LAS UNIDADES DESCONCENTRADAS: JUNÍN, CASO DE MAYOR ACTIVIDAD CON SIMILARES RECURSOS	7
2.1. Descripción administrativa: apertura y recursos	9
2.2. El desempeño en la lucha contra el TTP informal a nivel nacional	18
3. LAS MESAS TÉCNICAS Y REUNIONES DE TRABAJO COMO FORMA DE COORDINACIÓN	26
3.1. Las mesas técnicas y reuniones de trabajo en el Plan Operativo Institucional del 2017 (POI 2017)	30
3.2. La importancia de la coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los operativos de fiscalización al TTP informal	35
3.3. Las acciones de coordinación interinstitucional por parte de la Unidad Desconcentrada Junín	38
CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

Si bien la pérdida de vidas es la consecuencia más grave que el transporte terrestre puede ocasionar (solo en el año 2017 fallecieron 772 personas a causa de un total de 3337 accidentes de tránsito¹), no es la única. En el sector transporte se observan, también, problemas de corrupción, como es el caso de las papeletas fantasmas. A principios del 2017, se reportó un escándalo que involucró a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) debido al cobro irregular de papeletas por parte de inspectores de la institución a distintos conductores de vehículos particulares, lo cual llevó a la destitución del Superintendente².

Lo mencionado anteriormente muestra que el sector transporte en el Perú es difícil de dirigir o que es una parte poco capaz del Estado. No obstante, frente a esta impresión general, también existen ciertos problemas del sector que se tratan de resolver de mejor manera en algunas regiones del país que en otras. Por ello, el presente estudio se enfocará en un caso de relativa eficacia en la lucha de una problemática que aqueja tanto al sector público como al privado: la informalidad en el Transporte Terrestre de Personas (TTP) en el ámbito nacional.

¹ Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/numero-accidentes-transito-carreteras-peru-2017-noticia-499060>

² Fuente: <http://larepublica.pe/sociedad/1008526-sacan-al-jefe-de-sutran-por-el-escandalo-de-las-papeletas-fantasma>

Explorar un caso relativamente positivo va a permitir que analicemos qué hay de distinto con los otros casos y cuáles son las posibles acciones que se pueden implementar, desde la autoridad competente, para resolver los problemas del sector.

El TTP informal se define como el desplazamiento sin autorización de personas en las vías terrestres. Este servicio se nutre de la gran necesidad por parte de la sociedad civil de transportarse rápidamente, a bajos costos, con menos controles y a todos lados. De este modo, para una gran parte de usuarios del servicio de TTP, la oferta de los informales en tal actividad es acogida de buena manera. Empero, la presencia de los transportistas informales en las vías nacionales trae graves consecuencias, entre las cuales se encuentran las fuertes pérdidas económicas de las empresas de TTP formal, la gran magnitud de accidentes de tránsito ocasionados por las informales, la facilitación de delitos como la trata de personas, entre otros.

Desde el Estado, la autoridad competente de la fiscalización al TTP informal en el ámbito nacional es la SUTRAN. Esta institución es un órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) que fue creado por la Ley N° 29380 del 16 de junio del 2009. La SUTRAN está encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de los servicios de transporte terrestre en los ámbitos nacional e internacional, a los conductores habilitados para el servicio y a los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran; también, verifica y corrige la circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Nacional de

Administración de Transporte (RENAT); por último, identifica y sanciona a los titulares de autorizaciones, concesionarios y prestadores de servicios complementarios, entre otras relacionadas con el transporte y tránsito terrestre.

A la par, cabe resaltar que, según los objetivos de la SUTRAN, señalados en su Ley de Creación, la entidad tiene como objetivo el formalizar el transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional y los servicios complementarios relacionados con el transporte. Al respecto, el presente estudio enfatizará en la labor de la SUTRAN en la fiscalización al servicio informal del TTP en el ámbito nacional. Específicamente, se estudiarán a las sedes desconcentradas³ de la institución, llamadas Unidades Desconcentradas (UDs)⁴, las cuales se facultan de hacer cumplir la normativa a nivel subnacional, y están a cargo de la Gerencia de Articulación Territorial (GAT).

Al respecto, se tendrá como caso de estudio a la UD Junín, de modo que se analizará su alto *enforcement* en el enfrentamiento contra la informalidad en el TTP en el ámbito nacional. Con la UD Junín se demostrará la relativa eficacia en el accionar contra los informales al colocar la infracción F.1⁵ y las medidas preventivas respectivas. En este sentido, lo interesante es que esta UD, que se distingue por un alto desempeño en la lucha contra la informalidad en el TTP en las vías nacionales en contraste con el resto de UD, fue creada

³ La desconcentración es el mecanismo por el cual la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Se habla de desconcentración cuando a los órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada se les asignan competencias decisorias (Gallo 2009: 67-68).

⁴ Artículo N° 57 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN, aprobado mediante D.S. N° 006-2015-MTC.

⁵ Según el RENAT, la infracción F.1 se refiere a prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con una autorización otorgada por la autoridad competente, o en una modalidad o ámbito diferente al autorizado.

simultáneamente con otras UD's y detenta similar cantidad de recursos humanos y financieros que estas; es decir, no se trata de una entidad que tuviera desde el inicio más recursos o que tenga más tiempo funcionando.

Es así que, en la presente investigación, se tratará de comprender cuáles son las explicaciones a la relativa eficacia de la UD Junín en comparación con el resto de UD's. Para ello, es pertinente declarar que existe una meta de la GAT que enfatiza la importancia de la articulación territorial y solicita que las UD's coordinen con los gobiernos subnacionales a través de mesas técnicas y reuniones de trabajo. En relación a ello, se demostrará que es fundamental la coordinación que la UD Junín sostiene con las distintas instituciones competentes en el ámbito de transporte para generar acuerdos que fortalezcan los operativos de fiscalización al TTP informal.

Además, para fortalecer esta investigación se tendrá en cuenta la definición de capacidad estatal ofrecida por Grindle, quien señala que “un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener, de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas” (citado en Completa 2016: 63). Además, se pensará a la capacidad estatal como los resultados obtenidos por parte de las entidades en la implementación de sus políticas públicas. De este modo, en el presente estudio se busca demostrar que, si solo se observara la capacidad estatal en cuanto a recursos y burocracias, parecería que todas las UD's tienen la misma capacidad, pero, en la realidad, existe un factor que permite que existan mejores resultados en la UD Junín en comparación con el resto de las UD's. La presente investigación propondrá que dicho factor es la buena coordinación. Esta “buena coordinación” –que será

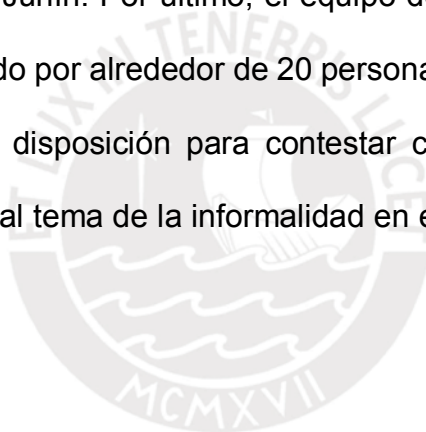
detallada más adelante- es una forma de gestión que colabora en la mejor capacidad de la UD Junín.

Del mismo modo, el criterio de la capacidad estatal ha sido utilizado en distintos estudios comparativos sobre Estados como entes unitarios; sin embargo, un problema con esta mirada general es que los entes pueden ocultar diferencias internas. Se observa que dentro de un Estado, las agencias no tienen capacidades homogéneas. Más aún, se puede pensar que las áreas, oficinas descentralizadas, oficinas desconcentradas, etc. dentro de una misma agencia estatal poseen igualdad de capacidades; no obstante, en el escenario real, frecuentemente, ostentan una variación en las mismas. Es así que, el estudio de las oficinas subnacionales de la SUTRAN (que están dentro de un mismo sector, tienen parecidos recursos y normas, pero poseen distintos desempeños) colaborará en mostrar sus diferencias y explorar cuáles son sus causas.

El trabajo consta de cuatro secciones. En la primera, se plasmarán los dos conceptos teóricos que le darán forma al mismo: la capacidad estatal a nivel subnacional y la coordinación en las políticas públicas. Posteriormente, en la segunda sección, se hará un diagnóstico de la situación administrativa de todas las regiones del Perú en donde la SUTRAN tiene presencia, teniendo como foco tanto a los recursos humanos como financieros, con el fin de ver el punto de partida de cada UD. En esta misma sección se realizará, también, una medición del desempeño de las UDs en la lucha contra el TTP informal, de modo que se termine abordando el caso relativamente positivo de Junín. La tercera sección iniciará descartando una hipótesis alternativa, para luego dar paso a la hipótesis principal, la cual señala que en el caso de Junín existe una buena coordinación

entre la SUTRAN y otras instituciones con competencias en el sector transporte. Finalmente, se mostrarán las conclusiones del caso estudiado.

La presente tesis es consecuencia de la revisión del desempeño de las UD's en la lucha contra la informalidad en el TTP, el cual se pudo medir gracias a la data proveniente de los portales electrónicos de la SUTRAN e información brindada por el personal de las sedes desconcentradas. Luego, para profundizar en el caso de estudio, se realizaron nueve entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos del sector transporte de Lima y Junín y actores de los medios de prensa de Junín. Por último, el equipo de la GAT de la SUTRAN, el cual estuvo conformado por alrededor de 20 personas a finales del 2017, estuvo voluntariamente a mi disposición para contestar cualquier consulta y brindar información referente al tema de la informalidad en el TTP.



1. MARCO TEÓRICO

1.1. **La capacidad estatal a nivel subnacional**

A lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa, la reducción del tamaño del sector estatal fue el asunto preponderante en política. Sin embargo, el problema habitaba en que, a pesar de que los Estados requerían recortes en ciertas áreas, estos necesitaban, al mismo tiempo, ser fortalecidos en otras (Fukuyama 2004: 20-21). En esos mismos años, el Estado regresó a los primeros planos de las propuestas de desarrollo, adquirió relevancia en el rediseño de la acción pública (Repetto 2004: 1) y creció el interés en su estudio desde las Ciencias Sociales comparativas (Skocpol 1989: 169). De esta manera, en el campo de investigación del Estado, apareció el concepto de capacidad estatal, el cual ha sido explicado comparativamente por una gran cantidad de autores.

La literatura ha proporcionado distintas explicaciones para entender el concepto de capacidad estatal; una de ellas es a la que Skocpol hace referencia. La autora señala que la capacidad estatal puede ser entendida como el cumplimiento de los objetivos fijados por parte de los Estados (Skocpol 1989: 181). Del mismo modo, son varios los autores que tienen un enfoque semejante del análisis de las capacidades estatales a partir del desempeño de los Estados al tratar de alcanzar

sus metas y/u objetivos (Bertranou 2011; PNUD 2010; PNUD 2009; Repetto 2004; Fukuyama 2004; Sikkink 1993). A la par, todo esto debe estar acompañado de una burocracia profesional que se mantenga autónoma a la influencia externa indebida (Bersh, Praca y Taylor 2013: 2). Repetto también hace hincapié en la necesidad de “contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, con base en el mérito y con incentivos materiales y simbólicos” (2004: 15). En general, la capacidad estatal ha de observarse como la destreza del Estado al efectuar sus políticas teniendo en consideración los recursos con los que cuenta.

Entonces, coexisten dos dimensiones que captan de manera correcta lo que normalmente se asocia con un Estado con alta capacidad: Por un lado, poseer un considerable grado de autonomía y, por otro lado, ser efectivo en la implementación de las decisiones y políticas (Dargent 2012: 16). Cabe resaltar que, para fines del presente trabajo, el foco de la investigación estará en este segundo punto, es decir, en el *enforcement* de la aplicación de las decisiones estatales.

Por otro lado, durante varios años el estudio del Estado ha estado centrado de manera exclusiva en los procesos nacionales, manteniendo en las sombras dinámicas locales relevantes. Al mismo tiempo, se sostuvo el supuesto de que la política subnacional era el mero reflejo del acontecer nacional (Batlle, Suárez-Cao y Wills-Otero 2017: 16). A pesar de ello, en la América Latina de la actualidad, se ha fortalecido en la Ciencia Política el estudio de los fenómenos políticos a nivel subnacional, debido a que los distintos análisis en profundidad a nivel nacional

“revelaron que los fenómenos estudiados distaban de ser homogéneos en todo el territorio nacional (O’ Donnell 1993)” (Batlle, Suárez-Cao y Wills-Otero 2017: 20).

Por ende, será importante descomponer al Estado para estudiarlo mejor, ya que una mirada unitaria/global del Estado puede esconder abundante información, omitiendo así contrastes valiosos para formar esa imagen global (Dargent 2012: 19). Igualmente, tal como alude Fukuyama, la capacidad del Estado puede variar en un mismo país de unas entidades a otras (2004: 30), existiendo desigualdad entre áreas de un mismo Estado. Análogamente, explorar estas diferencias en las capacidades, nos permitirá revelar qué puede estar ocurriendo para que las oficinas con similares recursos humanos y financieros tengan distintos desempeños. En este trabajo, se busca evaluar qué explica el buen desempeño del caso de estudio, dado que, pese a que cuenta con similares características al resto de sedes desconcentradas, la oficina desconcentrada de Junín está cumpliendo de mejor manera su función en la lucha contra la informalidad al TTP a comparación del resto de oficinas.

Además, se debe referir a la construcción de la capacidad estatal para estar al corriente de las condiciones en las que surgen las agencias estatales capaces de hacer cumplir sus reglas y obstruir lo que se ha denominado brecha de implementación⁶ (Dargent y Urteaga 2016: 177). En muchos casos, a nivel sub-nacional, la construcción de la capacidad se ha debido a los intereses de las fuerzas

⁶ Esta brecha es la disparidad frecuentemente encontrada entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta (Grindle 2009)

sociales por el buen funcionamiento de distintas agencias. Estas fuerzas pueden ser los actores empresariales, grupos de la sociedad civil organizados, sindicatos e incluso partidos políticos (Dargent y Urteaga 2016: 184).

1.2. La coordinación en las políticas públicas

Por otro lado, a inicios del siglo XXI, varios países de América Latina, entre ellos el Perú, poseían una institucionalidad debilitada, una gobernabilidad problemática y un estado con capacidades extremadamente limitadas (Martínez 2007: 15). Asimismo, en su mayoría, las distintas políticas públicas que se diseñaban e implementaban en la región solían caracterizarse por ser desarticuladas y fragmentadas a nivel institucional, lo cual conducía a la descoordinación de las acciones, a la duplicidad de funciones y servicios, y al ineficiente uso de recursos por parte de las instituciones. En definitiva, faltaban prioridades claras y políticas articuladas y coherentes (Repetto y Fernández 2012: 38).

Es así que, para lograr que las políticas adquieran mayor efectividad, se ha colocado un énfasis especial en el concepto de coordinación. La coordinación de las políticas es un término ambiguo, pero puede precisarse como “el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarría 2008)” (Martínez 2007: 20).

Igualmente, Martínez revela que en el ámbito público, la coordinación es trazada como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno; teniendo como fin, conseguir la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de la política (2007: 20).

Asimismo, “para Repetto, la coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (2005)” (citado en Repetto y Fernández 2012: 39). De otro modo, la UNESCO tiene una definición más simple de la coordinación, para esta “coordinar significa llevar a una acción, movimiento o condición común y regular y combinar en una acción armónica” (2004: 25). Cabe mencionar que, en el ámbito público, la coordinación es planteada como necesidad porque se suelen asignar competencias específicas a diferentes ámbitos y niveles de gobierno. Igualmente, la coordinación puede ser invocada como gestión innovadora cuando se abordan cuestiones complejas con aportes diversos (Repetto y Fernández 2012: 42).

Con lo mencionado, se puede señalar que la coordinación adquiere una posición crucial para que las instituciones logren cumplir sus objetivos compartidos con otros entes. Sin embargo, para que este modelo de gestión se ejecute de la

manera adecuada, se debe tener en cuenta la clara delimitación de competencias de las instituciones (Martínez 2007: 31), de modo que estas puedan “coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunta, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales (Garnier 2000)” (Repetto y Fernández 2012: 44).

Finalmente, Repetto y Fernández (2012: 94-98) sugieren tres elementos que favorecen la coordinación desde la óptica de los actores: el liderazgo, la negociación y el trabajo en equipo. Primero, el liderazgo es fundamental en la construcción de una clara visión del servicio y de las contribuciones de cada miembro al logro de la misión común. Luego, en relación a la negociación, esta permite procesar y articular intereses en conflicto y visiones contrapuestas respecto de cuáles son los problemas prioritarios, sus causas y los modos de enfrentarlos. Por último, referente al trabajo en equipo, para que este exista es necesario que haya un grupo de personas que actúen de manera coordinada en la ejecución de un proyecto.

2. EVALUANDO LAS CAPACIDADES DE LAS UNIDADES DESCONCENTRADAS: JUNÍN, CASO DE MAYOR ACTIVIDAD CON SIMILARES RECURSOS

Esta sección presenta dos partes. En la primera, se describirán los recursos humanos y financieros de las UDS. Dado que el *enforcement* de la UD de Junín es relativamente positivo –en comparación con la mayoría de UDs–, es forzoso que se realice un diagnóstico estas otras UDs para que quede claro que, en general, el punto de partida de todas ellas es parecido. Luego, en la segunda parte, se medirá el desempeño de las UDs en la lucha contra la informalidad en el TTP, teniendo en cuenta sus acciones de fiscalización a los informales (tales como las infracciones colocadas a estos) y sus respectivas medidas preventivas (licencias retenidas y vehículos internados en el depósito).

Es así que se apreciará el desempeño desigual por parte de las UDs en la lucha contra la informalidad en el TTP y, posteriormente, se colocará el foco en el contexto de Junín –que muestra un caso de desempeño que resalta sobre los otros–, para saber qué es lo que está ocurriendo detrás de su alto *enforcement*. Cabe indicar que no se harán conclusiones generales de por qué algunas regiones tienen

mejor desempeño que otras, pero sí se tendrá una mirada inicial de qué es lo que está sucediendo en Junín, con el fin de que, con otros estudios, se pueda trabajar el resto de casos.

Ahora, la razón de la selección de la UD Junín se debe a que, a pesar de que fue inaugurada en un tiempo similar al de las otras UD's y posee recursos humanos y financieros parecidos a los de estas, se encuentra una variación notable en el *enforcement* de la UD de Junín, en comparación con el resto de UD's, en el contexto de la lucha contra la informalidad en el transporte terrestre de personas en el ámbito nacional.

En principio, la fiscalización al TTP informal en las vías nacionales del país es efectiva en 18 regiones donde la SUTRAN tiene presencia a través de sus UD's. Dichas regiones son: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, San Martín, Tacna y Tumbes. Asimismo, a nivel orgánico, mientras que la región Lima, a lo largo del 2017, fue dirigida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF), el resto de regiones estuvo a cargo de GAT. La GAT, según su Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF)⁷, estuvo encargada de coordinar, articular y programar acciones de prevención, fiscalización y supervisión en materia de transporte, tránsito, vehículos y servicios complementarios en el ámbito de su competencia, a través de las sedes regionales de la SUTRAN; es decir, de las UD's.

⁷ Aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2015-MTC.

Cabe subrayar que, en la presente investigación, el foco estará en las razones que explican el éxito de la UD Junín –en comparación con el resto de UD–, en el *enforcement* en la ejecución de la lucha contra el TTP informal en el ámbito nacional. Por tanto, se excluirá de la misma a la sede de Lima, presidida por la GSF, y se tendrá como centro a las regiones subordinadas a la GAT, de modo que, en la mayor forma posible, se pueda hacer un análisis ecuánime.

2.1. Descripción administrativa: apertura y recursos

Para empezar, tal y como lo muestra el Cuadro N°1, se ha examinado la cobertura de la SUTRAN en las regiones y el año de apertura de sus respectivas UD. Estas sedes desconcentradas iniciaron como puntos de fiscalización; luego, fueron llamadas “oficinas regionales” y, finalmente, se convirtieron en UD a cargo de la GAT. Aquí es oportuno insistir en el año de aperturas de estas, ya que, para evaluar su *enforcement*, se debe saber desde cuándo empezaron a operar, para que no exista un punto de partida injusto.

El proceso de apertura de las UD se mantiene vigente, dado que la SUTRAN aún no tiene presencia en todas las regiones del Perú. No obstante, se pueden contemplar UD que llevan casi una década de haber sido creadas (exactamente, desde el año 2010); entre estas se encuentra el caso elegido, Junín. Al respecto, se aprecia que poco más de la mitad de UD detalladas en el Cuadro N° 1 han sido

creadas hace 5 años y vienen implementando operativos a nivel nacional. Por consiguiente, podríamos decir que el punto de partida no es sumamente desigual en más de la mitad de UDs existentes.

Cuadro N° 1: Alcance de la SUTRAN en las regiones y año de apertura de las Unidades Desconcentradas

N°	REGIÓN	SEDE SUTRAN	AÑO DE APERTURA
1	AREQUIPA	Sí	2010
2	ICA	Sí	2010
3	LAMBAYEQUE	Sí	2010
4	PIURA	Sí	2010
5	JUNÍN	Sí	2010
6	TACNA	Sí	2010
7	CUZCO	Sí	2011
8	LA LIBERTAD	Sí	2011
9	PUNO	Sí	2012
10	ÁNCASH	Sí	2013
11	AYACUCHO	Sí	2013
12	MOQUEGUA	Sí	2013
13	MADRE DE DIOS	Sí	2014
14	SAN MARTÍN	Sí	2015

15	HUÁNUCO	Sí	2015
16	TUMBES	Sí	2015
17	CAJAMARCA	Sí	2016
18	APURÍMAC	No	--
19	HUANCAVELICA	No	--
20	AMAZONAS	No	--
21	UCAYALI	No	--
22	PASCO	No	--
23	LORETO	No	--

Fuente: SUTRAN

Luego, un asunto clave para verificar la capacidad estatal es el análisis de los recursos humanos. El Cuadro N° 2 nos ofrece un panorama de la cantidad de personas que trabajan en cada UD, así como de los cargos que ocupan. Básicamente, en este cuadro se puede apreciar que las UDs que tienen más años de apertura también tienen mayor cantidad de personal.

Con respecto al caso elegido para el trabajo, Junín, este poseía veintiséis (26) personas trabajando en su jurisdicción a finales del 2017. No obstante, esa cantidad de personal no está lejos del resto de UDs que tienen por lo menos 5 años desde de su apertura, tales como Arequipa (25), Ica (14), Lambayeque (24), Piura (21), Puno (16), Áncash (19) y La Libertad (16). En consecuencia, en este punto

también podemos afirmar que existe una semejanza entre la UD Junín y la mayoría de UD's.

Cuadro N° 2: Personal de la SUTRAN por Unidad Desconcentrada y cargo - actualizado a la fecha del 31 de diciembre del 2017

UD	ABOGADO	ANALISTA PRINCIPAL	APOYO ADMINISTRATIVO	APOYO MESA DE PARTE	ASISTENTE ADMINISTRATIVO	CHOFER O CONDUCTOR	COORDINADOR ADMINISTRATIVO	COORDINADOR OPERATIVO	COORDINADOR REGIONAL	COORDINADOR REGIONAL B	INSPECTOR	JEFE DE GRUPO	GESTOR OPERATIVO	SUBCOORDINADOR BASE SUR	SUBCOORDINADOR DE TRANSPORTE	OTROS	TOTAL POR SEDE
ANCASH		1			1			1			15		1				19
AREQUIPA	1	1				1	1		1		14	2	1	1		2	25
AYACUCHO		1									5		1		1		8
CAJAMARCA		1			1		1				9		1			1	14
CUZCO		1									8		1				10
HUANUCO		1	1								9						12
ICA					1			1			12						14
JUNÍN		1	1		1	2		1			18	2					26
LA LIBERTAD		1		1	1	1					8	3	1				16
LAMBAYEQUE		1	1			1		1			16					4	24

MADRE DE DIOS		1			1						7		1					10
MOQUEGUA		1									10							11
PIURA	1	1			1			1			16		1					21
PUNO	1	1				1	1				10		1					15
SAN MARTÍN		1			1			1			7							10
TACNA	1	1			1						6	1						10
TUMBES		1					1	1			8	1						12
TOTAL POR CARGO	4	16	3	1	9	6	5	7	1	1	178	9	9	1	1	7		

Fuente: SUTRAN

También, teniendo como foco el ámbito operativo, es importante mostrar la cantidad de personal que se dedica a la fiscalización en cada UD. En el Cuadro N° 3, se aprecia que la cantidad de personal operativo no dista notablemente del personal total por UD mostrado en el Cuadro N° 2. Asimismo, Junín continúa siendo la UD con mayor cantidad de personal; no obstante, tiene similar cantidad de personal que las UDs que tienen alrededor de 5 años de inauguración. Por último, se debe mencionar que, para que la SUTRAN provea de mayor cantidad de personal –tanto operativo como administrativo– a las UDs, esta considera distintos indicadores, tales como la accidentabilidad y la cantidad de vías nacionales de las regiones.

Cuadro N° 3: Total del personal operativo de la SUTRAN por Unidad

Desconcentrada - actualizado a la fecha del 31 de diciembre del 2017

UD	TOTAL DEL PERSONAL OPERATIVO
ÁNCASH	18
AREQUIPA	21
AYACUCHO	8
CAJAMARCA	11
CUZCO	10
HUÁNUCO	10
ICA	13
JUNÍN	24
LA LIBERTAD	14
LAMBAYEQUE	19
MADRE DE DIOS	9
MOQUEGUA	11
PIURA	19
PUNO	13
SAN MARTÍN	9
TACNA	8
TUMBES	11

Fuente: SUTRAN

De otro modo, respecto a los recursos financieros, es fundamental precisar que, a lo largo del año 2017, todas las UD's tuvieron la opción de recibir la misma cantidad de dinero mensualmente. Este dinero se utiliza, entre otras cosas, en los operativos en contra de los informales, cubriendo la movilidad, la alimentación y/o el hospedaje del personal operativo, para que logren realizar las fiscalizaciones en distintos puntos dentro de la jurisdicción de las UD's. A continuación, se pasará a describir el proceso administrativo de recepción de los fondos económicos, específicamente de la Caja Chica, por parte de las UD's.

Siguiendo la directiva que regula la administración del Fondo Fijo de Caja Chica de la SUTRAN para el ejercicio fiscal 2017 (D-001-2017-SUTRAN/05.1-001), el fondo fijo es asignado únicamente cuando las Unidades Orgánicas autorizadas requieran efectuar gastos menores que demanden su cancelación inmediata o que, por su finalidad y características, no puedan ser debidamente programados. Estos gastos tienen que estar justificados con la debida documentación sustentatoria. Entre estos costos está incluido el dinero que se gasta en la movilidad, peajes, alimentación, etc., que se necesita para la apropiada realización de los operativos de fiscalización al TTP informal.

Además, en el caso de las UD's, estas, al depender de la GAT, pasan por un proceso administrativo interno en el cual, cada vez que necesitan dinero, rinden un Fondo Fijo de Caja Chica (Cajas) en el que justifican la cantidad de dinero requerido. En primera instancia, las Cajas de las UD's pasan por la GAT para una revisión exhaustiva sobre los gastos rendidos. Después, son derivadas a la Oficina de

Administración, la cual cumple con su verificación. Posteriormente, se envían a la Oficina de Contabilidad para la última observación. Finalmente, las derivan a la Oficina de Tesorería para que se realice la entrega de dinero a las UD.

Por tanto, en el Cuadro N° 4, se resalta la cantidad de Cajas y dinero; es decir, el presupuesto que se gastó por UD en el año 2017. A partir de este cuadro, se puede mencionar que, si bien la GAT no especificó cuántas Cajas y dinero se pudo haber rendido a lo largo del año 2017, existen UD que han logrado obtener mayor presupuesto porque lo han gestionado. De tal manera, se aprecia que la UD Junín es una de las que más presupuesto ha obtenido en el año 2017, dada su prioridad en la ofensiva contra la informalidad en el TTP.

Cabe resaltar que algunas UD tienen vehículos asignados, los cuales son utilizados en los operativos de fiscalización. Asimismo, el gasto del combustible no sale del Fondo de Caja Chica, sino que tiene un clasificador distinto. Por tanto, en las regiones a las que les fueron concedidos vehículos durante el 2017, como son los casos de Junín, Arequipa, Tacna y La Libertad, el gasto por Caja Chica se reduce, dado que la movilidad para los operativos de fiscalización ya no proviene de ese fondo.

Cuadro N° 4: Presupuesto por Unidad Desconcentrada en el año 2017

UD	Cajas rendidas	Gasto total en soles
ÁNCASH	17	30048.73
JUNÍN	21	26668.72
PIURA	16	26641.84
PUNO	20	24245.21
TUMBES	16	23773.93
ICA	17	22534.6
SAN MARTÍN	9	15177.00
MOQUEGUA	9	14010.85
AYACUCHO	11	13252.64
LA LIBERTAD	9	12776.30
CUZCO	11	12310.25
LAMBAYEQUE	8	12190.26
AREQUIPA	6	10619.72
TACNA	9	10311.76
MADRE DE DIOS	10	9075.30
HUÁNUCO	5	8985.50
CAJAMARCA	8	8738.92

Fuente: SUTRAN

2.2. El desempeño en la lucha contra el TTP informal a nivel nacional

Por otro lado, entrando al diagnóstico del desempeño de las UD's en la lucha contra la informalidad en el TTP a nivel nacional, es significativo describir las competencias de las UD's respecto a la fiscalización al TTP informal a nivel nacional y el procedimiento que se aplica en esta fiscalización, de modo que luego se pueda verificar cómo han operado las UD's a lo largo del año 2017.

Desde el ámbito de sus competencias, las UD's deben desarrollar acciones de inteligencia orientadas a identificar y reconocer las zonas en las que se realizan actividades de TTP informal, las rutas utilizadas para el desarrollo de tales actividad y los lugares empleados para el embarque y/o desembarque de las personas; todo ello con el objetivo de ejecutar operativos de manera continua y permanente para frenar el TTP informal en las vías nacionales⁸.

En estos operativos, se busca infraccionar a los conductores que presten el servicio de TTP sin contar con la autorización otorgada por la autoridad competente, o con una modalidad o en un ámbito diferente al autorizado; es decir, a los informales. Según el RENAT, el código de esta infracción es F.1 y su calificación es de "muy grave". Además, se infracciona a quien realiza esta actividad con una multa

⁸ Punto 6.3.1.1. del Plan Anual de Fiscalización 2017.

que tiene el costo de 1 Unidad Impositiva Tributaria (UIT)⁹. Conjuntamente, existen ciertas medidas preventivas que pueden ser aplicables si es que los fiscalizadores lo ven necesario, las cuales son la retención de la licencia de conducir y el internamiento del vehículo del informal a algún depósito municipal.

De esta manera, para medir el desempeño de las UD's se revisó el SISCOTT Móvil¹⁰ y se verificó la cantidad de infracciones impuestas por las UD's durante los operativos de fiscalización a las acciones TTP informal durante el año 2017. Véase el Cuadro N° 5 para mayor detalle.

Cuadro N° 5: Intervenciones al TTP informal en el año 2017

UD	INFRACCIÓN F.1
ÁNCASH	331
AREQUIPA	125
AYACUCHO	47
CAJAMARCA	29
CUZCO	304

⁹ La UIT es un valor de referencia que se utiliza en el país para las normas tributarias, determinar las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, aplicar sanciones, determinar obligaciones contables, infracciones, multas u otro aspecto tributario que las leyes del país establezcan (Fuente: Grupo Verona, <http://www.grupoverona.pe/noticias/para-que-sirve-la-uit/>). En el 2017, la UIT era de S/. 4 050, mientras que en el 2018 aumentó a S/. 4 150.

¹⁰ El Sistema de Control de Transporte Terrestre móvil - SISCOTT móvil - es un aplicativo que los Inspectores de Transporte de la SUTRAN utilizan para cumplir con su tarea de fiscalizar el transporte terrestre de personas.

HUÁNUCO	107
ICA	248
JUNÍN	320
LA LIBERTAD	174
LAMBAYEQUE	78
MADRE DE DIOS	74
MOQUEGUA	94
PIURA	188
PUNO	115
SAN MARTÍN	38
TACNA	78
TUMBES	132
TOTAL	2482

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, en relación con las medidas preventivas hacia los informales, las cuales, según los Analistas Principales¹¹ de las UD, acrecientan el pago de las multas, se ha tomado en cuenta la información sobre la cantidad de licencias retenidas e internamiento de vehículos tras los operativos de fiscalización del año 2017 de cada UD. Es necesario evidenciar que, en la mayoría de los casos, para que se ejecute el internamiento de vehículos se necesita de un convenio entre la SUTRAN y los Gobiernos Subnacionales. Véanse los Cuadros N° 6 y 7.

Cuadro N° 6: Licencias retenidas a los transportistas informales

UD	LICENCIAS RETENIDAS
ÁNCASH	236
AREQUIPA	69
AYACUCHO	22
CAJAMARCA	22
CUZCO	69
HUÁNUCO	83
ICA	35

¹¹ Los Analistas Principales tienen entre sus funciones dirigir la Unidad Desconcentrada designada y proponer directivas, normativas, mecanismos y/o procedimientos para el correcto funcionamiento de la sede zonal.

JUNÍN	193
LA LIBERTAD	78
LAMBAYEQUE	45
MADRE DE DIOS	45
MOQUEGUA	87
PIURA	21
PUNO	41
SAN MARTÍN	11
TACNA	71
TUMBES	84
TOTAL	1212

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 7: Internamiento de vehículos a los transportistas informales y convenios de la SUTRAN con depósitos locales

UD	VEHÍCULOS INTERNADOS
-----------	-----------------------------

ÁNCASH	0
AREQUIPA	27
AYACUCHO	0
CUZCO	0
CAJAMARCA	0
HUÁNUCO	0
ICA	0
JUNÍN	20
LA LIBERTAD	10
LAMBAYEQUE	0
MADRE DE DIOS	0
MOQUEGUA	0
PIURA	0
PUNO	24
SAN MARTÍN	0

TACNA	0
TUMBES	0
TOTAL	81

Fuente: Elaboración propia

Por último, a partir de la información recogida en los Cuadros N° 5, 6 y 7, se ha generado el Cuadro N° 8 con la suma de las acciones realizadas por parte de las UD's contra la informalidad en el TTP. Con esa data, se pretende medir el nivel de *enforcement* de cada UD en la lucha contra la informalidad. De esta manera, se plantean tres niveles de *enforcement*: alto, medio y bajo. De acuerdo a estos niveles, se cierra la selección del caso eligiendo a Junín como un caso representativo de alto *enforcement*.

Cuadro N° 8: Medición del desempeño en la lucha contra la informalidad en el TTP en el año 2017

LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD <i>ENFORCEMENT</i>	INFRACCIONES IMPUESTAS A LOS INFORMALES	LICENCIAS RETENIDAS A LOS INFORMALES	INTERNAMIENTO DE VEHÍCULOS A LOS INFORMALES	TOTAL DE ACCIONES REALIZADAS CONTRA LA INFORMALIDAD
ALTO <i>ENFORCEMENT</i>				
ÁNCASH	331	236	0	567
JUNÍN	320	193	20	533

CUZCO	304	69	0	373
ICA	248	35	0	283
LA LIBERTAD	174	78	10	262
INTERMEDIO ENFORCEMENT				
AREQUIPA	125	69	27	221
TUMBES	132	84	0	216
PIURA	188	21	0	209
HUÁNUCO	107	83	0	190
MOQUEGUA	94	87	0	181
PUNO	115	41	24	180
BAJO ENFORCEMENT				
TACNA	78	71	0	149
LAMBAYEQUE	78	45	0	123
MADRE DE DIOS	74	45	0	119
AYACUCHO	47	22	0	69
CAJAMARCA	29	22	0	51
SAN MARTÍN	38	11	0	49

Fuente: Elaboración propia

3. LAS MESAS TÉCNICAS Y REUNIONES DE TRABAJO COMO FORMA DE COORDINACIÓN

En la presente sección, antes de explicar la hipótesis principal del estudio, la cual indica que la óptima coordinación entre la SUTRAN y las instituciones con competencias en el sector transporte colabora en el *enforcement* en la lucha contra la informalidad en el TTP, se pasará a descartar una posible explicación alternativa que se sugirió al empezar esta investigación.

En principio, es necesario señalar que, para los entes estatales con capacidades limitadas, el apoyo o la resistencia de los actores sociales pueden influir fuertemente en la ejecución de acciones para mitigar la informalidad. Dargent y Amengual (2016) señalan que el *enforcement* está más estrechamente relacionado con la voluntad política que con las capacidades del Estado. Estos autores mencionan que los actores sociales interactúan con los funcionarios estatales de modo que intervienen en el fortalecimiento o debilitamiento del *enforcement* de las acciones estatales. De la misma manera, Amengual (2016) explica que la sociedad está influyendo para que el Estado actúe y tenga un mejor

enforcement. Para Amengual, no es que el Estado haya determinado las políticas y su efectividad, sino, que la efectividad se da por la presión y vigilancia de la sociedad.

Al respecto, se mencionará la hipótesis que se excluyó en la búsqueda de la razón que explica el alto *enforcement* de la UD Junín en la lucha contra la informalidad en el TTP a nivel regional, en comparación con el resto de las UD. La explicación suprimida se refiere a que los gremios y empresarios del de TTP presionaron para que exista mayor efectividad en contra del TTP, a través de dos vías: con reuniones con los funcionarios de la SUTRAN en Lima, y con protestas en contra de los informales en Junín. Ahora, se pasará a precisar por qué esta hipótesis fue excluida de la investigación del caso en Junín, lo cual no significa que en otras regiones no pueda ser un factor a explorar.

El primer tipo de presión se refiere al de las reuniones entre los gremios y transportistas del TTP y los funcionarios de la SUTRAN, en las cuales los primeros presionaron para que se planifiquen operativos de fiscalización hacia los informales. Respecto a este punto, se tiene entendido que, según el ROF, el organigrama de la SUTRAN coloca a las UD como dependientes de la GAT; es por ello que cualquier acción realizada desde la GAT puede tener repercusiones directas sobre las UD. Teniendo en cuenta lo establecido, a lo largo del año 2017, el entonces Gerente de Articulación Territorial, Joel Odar Egúsquiza, se reunió con distintos gremios y empresarios de transportistas terrestres de personas, quienes viajaron a Lima

desde distintas regiones para solicitar que se ataque la informalidad en dicho transporte.

Los gremios y empresarios que se juntaron con Odar provinieron de las regiones de Junín, Arequipa, Cuzco, Moquegua y Tacna. Cabe recalcar que Odar se reunió 8 veces tanto con gremios como con empresarios del TTP de la región Junín en el transcurso del año. Asimismo, Odar expresa que estos gremios y empresarios generaron demandas directamente hacia el Gobierno Central enfocándose en algún congresista, el cual buscaba al Ministro de Transportes y Comunicaciones, quien, a su vez, se dirigía al Superintendente o Gerente General de la SUTRAN para, finalmente, derivar el asunto hacia el Gerente de Articulación Territorial.

A partir de las conversaciones entre los grupos solicitantes y Odar, este último dice que la institución respondió a las demandas con ciertas actividades de fiscalización hacia los informales, específicamente en las regiones referidas. Es así que se intuía que una razón tentativa para explicar el mayor *enforcement* en la lucha contra el TTP informal en la UD Junín se debía a las acciones de fiscalización que se realizaban tras dichas conversaciones. No obstante, tras conversar con el jefe de la UD Junín, Jhonatan Mendoza, este indica que no estaba enterado de las reuniones que Joel Odar había sostenido con los transportistas de su región. Mendoza explica que Odar, tras reunirse con los gremios y empresarios del TTP, no le solicitó que realicen operativos contra los informales. También, enfatiza que la planificación e implementación de los operativos orientados a intervenir a los

informales, en su mayoría, fueron decididas por la UD Junín sin presiones de la GAT.

Por otra parte, el segundo tipo de presión se refiere a que las protestas cometidas por parte los transportistas formales en contra de los transportistas informales hicieron que las instituciones competentes de la fiscalización al TTP se comprometieran a realizar operativos hacia los informales. Para verificar esto, se conversó con el periodista Randy Mendoza, quien trabaja en Radio Programas del Perú (RPP)¹² de Huancayo y genera información sobre el transporte de su región, y este señaló que los transportistas formales del TTP suelen protestar para que las autoridades erradiquen el transporte informal en las temporadas altas de viajes (por ejemplo, Año Nuevo), ya que se ven perjudicados económicamente.

Sin embargo, pese a que sí existe este tipo de manifestaciones, no se encontró evidencia de una cantidad significativa de protestas que presionaran el trabajo de las autoridades competentes en la fiscalización al TTP informal. Asimismo, el funcionario Jhonatan Mendoza certificó que, si bien este tipo de protestas ocurren una o dos veces al año, no son un elemento fundamental para que se dé un aumento en la ejecución de operativos en contra de los informales desde la SUTRAN. Además, en las fechas festivas, esta institución realiza operativos de fiscalización en función de un plan estratégico que se enfoca, en

¹² RPP es un grupo radial multimedia de alcance nacional e internacional, creado en 1963 por iniciativa de Manuel Delgado Parker, que difunde contenidos para comunicar las noticias del Perú y el mundo (Fuente: RPP).

general, en la prevención y fiscalización del transporte terrestre de mercancía y materiales peligrosos. De esta manera, queda excluido este punto de la hipótesis.

Es así que, tras excluir a las presiones de los gremios y empresarios del TTP en el ámbito nacional como hipótesis, dado que no se observa una fuerte influencia, se ha determinado que la explicación al buen desempeño de la UD Junín en la lucha contra la informalidad al TTP es la coordinación de la misma con otras instituciones a través de mesas técnicas y reuniones de trabajo. A continuación, se detallará cuál es la influencia de estas coordinaciones sobre el accionar de la UD Junín contra los informales.

3.1. Las mesas técnicas y reuniones de trabajo en el Plan Operativo Institucional del 2017 (POI 2017)

A partir del trabajo de campo en Junín, ha quedado claro que lo que contribuyó a la buena efectividad en la lucha contra el TTP informal fue una burocracia activa que ha desarrollado una buena coordinación con otras instituciones y ha encontrado buena receptividad por parte de ellas.

En la región Junín, las entrevistas se enfocaron en distintos funcionarios con competencias en el sector transporte –según el RENAT–, tales como el Director Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Junín y el Gerente de Tránsito y Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo. Al

respecto, el RENAT señala que el MTC (a partir de su órgano adscrito, la SUTRAN), los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Provinciales son los órganos competentes de la fiscalización del servicio de transporte en función de sus ámbitos de competencia. También, la Policía Nacional del Perú (PNP) tiene competencias en colaborar con la función fiscalizadora que desarrollan los órganos anteriormente descritos; además, ejerce las funciones en materia de tránsito que, por la normativa vigente, le corresponden. Por último, hay otros tipos de instituciones que también acompañan en las acciones de fiscalización, como es el caso de INDECOPI, a la cual le corresponde actuar de acuerdo a sus competencias y facultades en materia de acceso al mercado, libre competencia, defensa de los derechos del consumidor, etc., de acuerdo a la normativa vigente correspondiente.

Ahora, debe quedar claro que, de las 14 funciones que tiene la SUTRAN, 3 de ellas son referentes a la coordinación con otras instituciones¹³. Principalmente, estas funciones van en torno a la suscripción y ejecución de convenios con otras instituciones, especialmente con los gobiernos regionales y locales. Asimismo, estas funciones buscan la colaboración entre las instituciones en temas técnicos y normativos relativos a la fiscalización del transporte y tránsito terrestre, así como a los servicios complementarios, inspecciones, certificaciones y verificaciones relacionadas con el transporte y tránsito terrestre.

A partir de lo señalado, la GAT, la cual es el órgano de línea encargado de coordinar, articular y programar con los gobiernos regionales y locales acciones de

¹³ Según la Ley N° 29380, Ley de Creación de la SUTRAN del 16 de junio del 2009.

prevención, fiscalización y supervisión en materia de transporte, tránsito, vehículos y servicios complementarios en el ámbito de su competencia, posee 12 funciones, de las cuales 4 son referentes a la coordinación con los gobiernos regionales y locales¹⁴. Estas funciones indican que la GAT tiene que dar apoyo técnico y normativo, a fin de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia y apoyar la ejecución de políticas, planes y normas nacionales en los gobiernos regionales y locales en el ámbito de su competencia.

Además, alrededor de estas funciones de coordinación con los gobiernos regionales y locales, la GAT organizó sus propias metas en el año 2017, las cuales son:

- i. M001: Articulación territorial con los gobiernos regionales y locales.
- ii. M003: Fiscalización al servicio de transporte terrestre de personas.
- iii. M004: Fiscalización al servicio de transporte terrestre de mercancías.
- iv. M005: Fiscalización al servicio de transporte terrestre de mercancías y personas controlado por peso y dimensiones en la red vial nacional.
- v. M006: Fiscalización a las entidades de infraestructura complementaria de transporte terrestre.
- vi. M007: Fiscalización a las entidades de servicios complementarios de transporte terrestre

¹⁴ Según el Decreto Supremo N° 006-2015-MTC, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.

- vii. M009: Capacitación preventiva a transportistas, conductores y entidades prestadores de servicios complementarios
- viii. M010: Fiscalización del tránsito a vehículos de transporte terrestre.

Es así que, a partir de la M001 de articulación territorial con los gobiernos regionales y locales, la GAT generó un programa de actividades, considerado en el POI 2017, que las sedes desconcentradas de la SUTRAN debían cumplir. El POI está sujeto al presupuesto, dado que las acciones presupuestadas tienen que cumplir con las actividades que se manejan como institución.

Ahora, es necesario resaltar que la función de fiscalización por parte de la GAT empieza a desarrollarse en su plenitud a partir del 2017. Primero, en agosto del 2015, se generó el ROF –en el cual se menciona a la GAT–, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2015-MTC. Luego, la GAT ejecutó acciones de fiscalización desde los primeros meses del 2016. No obstante, a lo largo del año 2016, no hubo un POI, debido a que la GAT no tuvo el tiempo suficiente para preparar una planificación de las actividades a realizarse en el 2016. Por último, el primer POI de la GAT, que sería utilizado para el 2017, se preparó a mitad de año del 2016.

En el POI 2017, la GAT discurrió distintas actividades para la coordinación con los gobiernos regionales y locales (Véase el Cuadro N° 8); sin embargo, en la presente tesis solo nos centraremos en dos actividades: la promoción y/o participación en mesas técnicas, y la promoción y/o participación en reuniones de trabajo. Ambas actividades han sido las más trabajadas a lo largo del año 2017 por

las UD's y han sido de suma importancia para el fortalecimiento de los operativos de fiscalización al TTP informal.

Cuadro N° 8: Actividades de la Meta 01, según el POI 2017

M001: GESTION DEL PROGRAMA		
1		Gestionar actividades de apoyo técnico a los gobiernos subnacionales
	1.1	Realizar reuniones de trabajo con funcionarios de gobiernos subnacionales que tengan jurisdicción territorial en vías nacionales
	1.2	Elaborar mapas de informalidad de la región que sirvan de instrumento de fiscalización a los gobiernos subnacionales
	1.3	Elaborar un diagnóstico de la problemática del sector transportes en la región
2		Coordinar operativos con participación de gobiernos subnacionales que tengan jurisdicción territorial en vías nacionales
	2.1	Planificar operativos con participación de gobiernos subnacionales
	2.2	Ejecutar operativos con participación de gobiernos subnacionales
3		Realizar capacitaciones a funcionarios de gobiernos subnacionales
	3.1	Desarrollar reunión con los gobiernos subnacionales para identificar sus requerimientos de capacitación
	3.2	Articular con otros órganos de SUTRAN para el desarrollo de las capacitaciones
	3.3	Realizar la capacitación

	3.4	Elaborar el informe de capacitación.
4		Promover/participar en mesas técnicas de trabajo
	4.1	Elaborar el informe situacional de los avances de la Mesa Técnica, o propuesta de creación de la misma
	4.2	Desarrollo de la actividad programada desde la Mesa Técnica

Fuente: SUTRAN

3.2. La importancia de la coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los operativos de fiscalización al TTP informal

En principio, las UD's cuentan con un promedio de 13 personas que forman parte del equipo operativo, entre las cuales se encuentran los Coordinadores Operativos¹⁵, Gestores Operativos¹⁶, Jefes de Grupos¹⁷ e Inspectores¹⁸. Estos, junto al apoyo de la PNP, la cual es indispensable en todos los operativos de

¹⁵ El Coordinador Operativo se encarga de ejecutar la programación de los operativos de fiscalización de los servicios de transporte terrestre y de la infraestructura complementaria de transporte terrestre, para cumplir con los objetivos operativos de la región, entre otros (Fuente: SUTRAN).

¹⁶ El Gestor Operativo se encarga de dirigir la correcta ejecución de las acciones de fiscalización y control entre el personal operativo a su cargo, en cumplimiento de los protocolos de fiscalización y en conformidad con la normativa del transporte, entre otros.

¹⁷ El Jefe de Grupo se encarga de supervisar y asegurar, directamente con el personal operativo, la ejecución de las actividades de fiscalización de los servicios de transporte terrestre, pesos y medidas, e infraestructura complementaria, según la programación establecida para el cumplimiento de las metas operativas, entre otros (Fuente: SUTRAN).

¹⁸ El Inspector se encarga de levantar actas de control, dejando constancia de las acciones de fiscalización, conforme a lo establecido en el RENAT, asegurando y controlando el cumplimiento de los estándares de seguridad exigidos para prestar el servicio de transporte terrestre, entre otros (Fuente: SUTRAN).

informalidad para que salvaguarde la labor de los fiscalizadores, forman el equipo encargado de efectuar la fiscalización al TTP informal. Empero, pese al apoyo de la PNP, según los Analistas Principales, la cantidad de personal operativo no es suficiente para ejecutar óptimamente la fiscalización al TTP informal. Ellos señalan que, en este tipo de operativos, existen altas probabilidades de que el personal sufra algún tipo de hostigamiento y/o ataque (tales como insultos y agresiones) por parte de los informales.

En relación con lo indicado, la Coordinadora Operativa de la UD Junín, Miriam Quispe, indica que, durante el año 2016, los transportistas informales agredieron físicamente en tres ocasiones distintas al personal operativo de Junín y que, a lo largo del 2017, si bien no se dieron agresiones físicas, el hostigamiento hacia el personal ha sido recurrente en las fiscalizaciones. Quispe, también, manifiesta que no suelen denunciar las agresiones físicas que sufren, debido a que no se sienten plenamente protegidos por la institución y tienen miedo a represalias por parte de los informales.

Asimismo, el insuficiente personal operativo de la SUTRAN no logra abastecer plenamente todas las acciones de fiscalización competentes a la entidad. La SUTRAN fiscaliza los servicios de transporte terrestre de personas, mercancías, materiales peligrosos, entre otros, en los ámbitos nacional e internacional; a los conductores habilitados para el servicio; a los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran; y a los titulares de autorizaciones, concesionarios y prestadores de

servicios complementarios. Al respecto, no se logran cubrir todas las actividades de fiscalización competentes a la entidad, debido al insuficiente personal operativo con el que cuenta.

Por tanto, para las UD's es importante solicitar apoyo de otras instituciones, de modo que sean un mayor número de fiscalizadores y logren reducir las posibilidades de agresiones en los operativos contra la informalidad en el TTP. De la misma manera, con mayor personal operativo, se lograrán abarcar más actividades de fiscalización competentes de la SUTRAN, entre ellas, la fiscalización a la informalidad en el TTP. También, para que este apoyo operativo se manifieste y las UD's logren mayor efectividad en sus operativos, es imprescindible que los Analistas Principales de las UD's generen una óptima coordinación con otras instituciones.

Por último, cabe resaltar que, si bien el modelo propuesto por la SUTRAN ha sido enfocado en la articulación con los gobiernos regionales y locales, las UD's también han coordinado con otras instituciones, tales como INDECOPI, la Defensoría del Pueblo, la SUNAT, el Ministerio Público, entre otros, para fortalecer los operativos de acuerdo a las competencias de cada institución.

3.3. Las acciones de coordinación interinstitucional por parte de la Unidad Desconcentrada Junín

Siguiendo esta línea, es necesario señalar que no todas las UD's han logrado coordinar con otras instituciones de la misma manera y ello se ha demostrado con la verificación de la cantidad de reuniones y mesas técnicas de trabajo de las UD's a lo largo del 2017 de todas las regiones. Principalmente, tras compilar las reuniones y mesas técnicas de trabajo de las UD's, lo que se puede corroborar es que la UD Junín sostuvo 32 reuniones con otras instituciones en el 2017, siendo la que más coordinó de todas las UD's. Además, en 22 de esas juntas se trataron los temas de la informalidad en el TTP, la suscripción de convenios para el depósito vehicular y la realización de operativos en conjunto. (Véase el cuadro N° 9). En consecuencia, estas coordinaciones han sido fundamentales para que el desempeño de la UD Junín en la lucha contra la informalidad en el TTP sea alto.

Cuadro N° 9: Cantidad de reuniones y temas tratados sobre la informalidad

UD	MESAS TÉCNICAS Y/O REUNIONES DE TRABAJO	AGENDA Y/O ACUERDOS SOBRE LA INFORMALIDAD
ÁNCASH	10	10
AREQUIPA	19	4
AYACUCHO	8	4

CUZCO	30	17
CAJAMARCA	16	13
HUÁNUCO	3	0
ICA	10	9
JUNÍN	30	22
LA LIBERTAD	16	6
LAMBAYEQUE	9	7
MADRE DE DIOS	15	6
MOQUEGUA	5	3
PIURA	21	12
PUNO	10	8
SAN MARTÍN	21	10
TACNA	7	5
TUMBES	14	7

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, pese a que la evidencia clave para la hipótesis del trabajo es la cantidad de mesas técnicas y reuniones de trabajo, es necesario señalar que no solo se trata de un número, sino que se ha demostrado, a través de las entrevistas, que hay un constante seguimiento a las instituciones por parte del jefe de la UD Junín. Mendoza revela que hace seguimiento a los funcionarios del ámbito transporte comunicándose semanalmente a través de WhatsApp. Asimismo, suele juntarse con los funcionarios de forma privada, sin la necesidad de la programación de mesas técnicas o reuniones de trabajo. Igualmente, existe una clara delimitación de competencias de las instituciones, de modo que no ocurran problemas en la fiscalización al TTP informal.

En relación con la programación de las mesas técnicas y reuniones de trabajo, el jefe de la UD Junín indica que estas se proyectan de acuerdo a los temas que prioricen las instituciones. En el 2017, el foco estuvo sobre la problemática de la informalidad en el TTP. Además, debido a que esta informalidad es un problema que involucra a distintas instituciones, la GAT solicitó que se trabaje en coordinación con los gobiernos subnacionales para que, desde sus competencias, se complementen y logren luchar en la erradicación de esta problemática. Igualmente, pese a que al comienzo no hubo una estructura de acción clara, Mendoza empezó acercándose a estos gobiernos y luego a otras instituciones competentes en temas de transporte. A partir de estas aproximaciones, se dinamizó la cuestión del apoyo en los operativos de fiscalización.

Además, los principales objetivos de Mendoza, en torno a la coordinación con otras instituciones, han sido los siguientes: 1) lograr un óptimo acercamiento con los gobiernos subnacionales y otras instituciones competentes en materia de transporte por medio de las reuniones de trabajo y 2) fortalecer la coordinación a través de mesas técnicas, en las cuales se describan las actividades que las distintas instituciones realizan, considerando las instituciones con las que se articula, cómo se articula y los resultados de la articulación. Cabe resaltar que tanto las mesas técnicas como las reuniones de trabajo colaboran en determinar las problemáticas de la región, en fortalecer las alianzas estratégicas y en forjar compromisos entre las instituciones.

De igual manera, respecto a las principales instituciones con las que la UD Junín trabaja, Mendoza indica que ha logrado una fuerte coordinación con las municipalidades provinciales, especialmente con la Gerencia de Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo. Con este municipio se ejecutan operativos de fiscalización al TTP informal cada quince días. También, se mantiene una buena coordinación con la Dirección Regional de Tránsito y Transportes de Junín, con la cual se realiza un operativo cada mes.

En general, Mendoza tiene una gran cercanía con las instituciones competentes en materia de transportes de la región. Igualmente, a partir de las coordinaciones, mensualmente se programan operativos de fiscalización de manera estratégica con las instituciones para atacar a la informalidad en el TTP. Después de las respectivas coordinaciones, Mendoza delega la ejecución del operativo a la

Coordinadora Operativa, Miriam Quispe, para que ella guíe al personal operativo en la fiscalización y se comunique con la PNP para obtener su protección.

A la par, es a partir de las reuniones con los gobiernos subnacionales y otras instituciones que se organizan operativos multisectoriales para erradicar los paraderos informales. Se conoce como “paraderos informales” a los espacios en los que los informales del TTP estacionan sus vehículos para el embarque y desembarque de personas. Este tipo de operativos ha sido realizado de manera eficiente entre la SUTRAN y los municipios provinciales y distritales de Junín.

Con lo mencionado, se puede señalar que la coordinación adquiere una posición crucial para que las instituciones logren cumplir los objetivos que tienen compartidos con otras entidades. En este sentido, son tres los elementos que favorecen la coordinación desde la óptica de los actores: el liderazgo, la negociación y el trabajo en equipo. Respecto al liderazgo, se reconoce que Jhonatan Mendoza ha logrado ser constante con la programación y la asistencia a las mesas técnicas y reuniones de trabajo; también, ha forjado vínculos profesionales estrechos con los otros funcionarios del sector transporte de Junín, y ha sido el encargado de formular estrategias para los operativos de fiscalización en contra de los informales. Por otro lado, respecto a la negociación, se ha comprobado que existen acuerdos entre el jefe de la UD Junín y los distintos funcionarios del ámbito transporte, especialmente con el Director Regional de Transportes y Comunicaciones de Junín, José Luis Castillo, y el Gerente de Tránsito y Transportes de la Municipalidad Provincial de Huancayo, Jaime Jesús Landa, para la colaboración en los operativos de

fiscalización de acuerdo a sus prioridades y competencias. Por último, respecto al trabajo en equipo, la Coordinadora Operativa de Junín, quien es la encargada de ejecutar la planificación de los operativos de fiscalización en contra de los informales, señala que existe un buen trabajo entre el personal de la UD Junín y el resto de instituciones del ámbito transporte, de manera fundamental con la PNP y las gerencias de transportes de la región; por tanto, las intervenciones a los informales se generan de forma óptima.



CONCLUSIONES

La presente investigación analizó cómo el alto *enforcement* en la lucha contra la informalidad en el TTP en el ámbito nacional por parte de la región Junín puede ser explicado a partir del buen desarrollo del modelo de gestión de coordinación entre la UD Junín de la SUTRAN y las instituciones con competencias en transporte de la misma región. De tal forma, es factible obtener conclusiones detalladas a continuación.

Primero, se ha demostrado que las UDs tienen un punto de partida similar; es decir, poseen recursos tanto humanos como financieros parecidos, lo cual demuestra que, en muchos casos, la efectividad del Estado puede darse sin tener como punto principal el de los recursos. Es así que, con el caso de la UD Junín, se aprecia que la capacidad estatal está presente en la forma en la que se dirigen estos recursos de manera efectiva hacia las acciones de fiscalización.

Luego, a través de la presente investigación, se ha reconocido que la coordinación es importante para que exista mayor efectividad en las acciones de fiscalización de la SUTRAN en contra de la informalidad en el TTP. Así, se ha verificado que, para que la UD Junín haya alcanzado un alto *enforcement* en dicha

fiscalización, ha sido relevante la coordinación entre la UD Junín y las distintas instituciones con competencias en transporte de la región para que consigan cumplir sus objetivos compartidos. Para ello, ha sido trascendental la realización del modelo de coordinación planteado por la SUTRAN de mesas técnicas y reuniones de trabajo, en las cuales se ha tratado la problemática del TTP informal y se han tomado acuerdos al respecto, en función de sus competencias. Cabe destacar que la UD Junín fue la sede desconcentrada de la SUTRAN que le dio mayor uso a este modelo de gestión. Asimismo, existen ciertos aspectos que han favorecido la coordinación, los cuales son: el liderazgo del jefe de la UD Junín frente a los funcionarios con competencias en transporte de su región, la negociación entre las instituciones y el trabajo en equipo del equipo operativo en la fiscalización.

De la misma forma, los operativos de fiscalización en contra de la informalidad son, en su mayoría, riesgosos, debido a que existen altas probabilidades por parte del personal de sufrir algún tipo de hostigamiento y/o ataque, tales como insultos y agresiones, por parte de los informales. Además, el escaso personal operativo no logra abarcar adecuadamente todas las competencias que tiene la SUTRAN. Por tanto, entre los acuerdos tomados, la UD Junín solicitó que las instituciones competentes en transporte le brinden personal para las acciones de fiscalización al TTP informal en el ámbito nacional, dado que la cantidad del personal operativo de la UD no es suficiente para ejecutar de manera óptima dichas acciones de fiscalización.

Por otro lado, la informalidad en el TTP es una problemática que involucra a distintos órganos del Estado. Si bien la SUTRAN tiene como competencia la fiscalización a dicha problemática en el ámbito nacional, los gobiernos regionales y provinciales se encargan del ámbito regional y provincial, respectivamente. Análogamente, existen otras instituciones con competencias en transporte que también buscan la formalización en las actividades del TTP. Por tanto, la informalidad en el TTP puede entenderse como una problemática multiinstitucional, en la que, si los actores se complementaran para tratar de erradicarla, podrían obtener buenos resultados en sus respectivas jurisdicciones y competencias.

También, el trabajo busca generar una agenda de investigación sobre los efectos de la coordinación para el incremento de la efectividad en las distintas áreas del Estado. Por tanto, se pueden plantear interrogantes respecto a cuáles son los factores que facilitan o inhiben dicha coordinación y por qué existen sectores en los que dicha coordinación resulta más sencilla que en otros.

Finalmente, entre los estudios pendientes, queda desarrollar qué es lo que sucede en el resto de casos positivos y negativos en la lucha contra la informalidad en el TTP en el ámbito nacional, de modo que se pueda observar qué puede estar afectando particularmente a las otras regiones. Cabe la posibilidad de que en algunas existan oposiciones políticas a la fiscalización al TTP informal, acuerdos con los transportistas del TTP formal para desarrollar una mayor fiscalización, presión por parte de la sociedad civil para una mayor efectividad en la fiscalización, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

AMENGUAL, Mathew

2016. "Introductions the challenge of enforcement". *Politicized enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. New York: Cambridge University Press.

AMENGUAL, Mathew y Eduardo DARGENT (En revisión editorial)

2016. "Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity", article included in Brinks, Daniel, Murillo, María y Levitsky, Steve (eds). *Weak Institutions in Latin America: New Theoretical and Empirical Approaches*.

AUGUSTO, Maria Claudia, Eduardo DARGENT y Stéphanie ROUSSEAU

2017. "Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cuzco y San Martín (Perú)". *Colombia Internacional*. Volumen 90, pp. 99-125.

BERSCH, Katherine; PRACA, Sergio y TAYLOR, Matthew

2013. "State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". Ponencia presentada en *The Latin American Studies Assosiation Conference*. Washington D.C, mayo.

BERTRANOU, Julian

2011. "Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial". Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires.

COMPLETA, Enzo

2016. "Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional". *Análisis Político*. Bogotá, número 87, pp. 60-76.

DARGENT, Eduardo

2012. *El Estado en el Perú: Una Agenda de Investigación*. Lima: PUCP.

DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA

2016. "Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja". *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

FUKUYAMA, Francis

2004. "Elementos ausentes en la estatalidad". *La Construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el s. XXI*. Buenos Aires: Ediciones B, pp. 15-65.

GALLO, Paula

2009. "Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Buenos Aires.

GERRING, John y Jason SEAWRIGHT

2008. "Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options". *Political Research Quarterly*. Salt Lake

City, volumen 61, número 2, pp. 300. Consulta: 16 de diciembre de 2017.
<https://study.sagepub.com/sites/default/files/jason%20seawright%2008.pdf>
NEI

2016. *Víctimas de accidentes de tránsito fatales, según departamentos: Base de datos*. Consulta: 10 de abril de 2018.

<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/traffic-accidents/>

MARTINEZ, Roberto

2007. “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de modernización del Estado, pp. 13-45.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO

2010. “Medición de la capacidad”. Consulta: 10 de noviembre del 2017.

http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf

2009. “Capacity Development: A UNDP Primer”. Consulta: 10 de noviembre del 2017.

http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG_PrimerReport_final_web.pdf

REPETTO, Fabián

2004. "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291>

REPETTO, Fabián y Juan Pablo FERNÁNDEZ

2012. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

SIKKING, Kathryn

1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*. Volumen 32, número 128. Consulta: 10 de noviembre del 2017.

http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf

SKOCPOL, Theda

1989. "El Estado regresa al primer Plano: Estrategias de análisis en la investigación actual". *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado- Jefatura de Ministros de la Nación, pp.169-193.

SUÁREZ-CAO, Julieta, Margarita BATLLE y Laura WILLIS-OTERO

2017. "El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana". *Colombia Internacional*. Volumen 90, pp.15-20.