

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Experiencias en la regulación de la informalidad en el transporte terrestre de pasajeros

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Economía presentado por:

Marcos Vásquez, Max Renan

Asesor(es):

Leyva Zegarra, Janneth Zonia

Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Leyva Zegarra, Janneth Zonia, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Experiencias en la regulación de la informalidad en el transporte terrestre de pasajeros del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Marcos Vásquez, Max Renan de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/10/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 31 de octubre del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Leyva Zegarra, Janneth Zonia</u>	
DNI: 45045389	Firma 
ORCID: 0000-0002-1480-4558	

## Resumen:

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional se enfoca en las experiencias entorno a la informalidad en el transporte terrestre de pasajeros, en particular a partir de la publicación de la Ley N° 31096, su reglamentación, normativa complementaria y aplicación desde mi labor en la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En tal sentido, a partir de la revisión del marco conceptual entorno a la informalidad en el transporte de pasajeros, se considera que existen tres enfoques con distintas recomendaciones de política: simplificador (reducir los costos o requisitos de la formalidad), sancionador (perseguir y sancionar la informalidad) e integrador (incorporar a la formalidad atendiendo sus particularidades y rol en la sociedad), cada uno de los cuales se vincula a distintos momentos en la experiencia profesional señalada. Antes de la mencionada Ley predominó el enfoque sancionador, mientras que en la reglamentación y la elaboración de la normativa complementaria se pasó a un enfoque simplificador e integrador. Finalmente, con el cambio de gobierno se observa un retorno al enfoque sancionador, pero que no puede desconocer el marco normativo vigente.

Palabras Clave: Transporte, Informalidad, Interurbano, Regulación, Sanción

## ÍNDICE

Introducción	1
1. Marco de Referencia	2
1.1. Contexto profesional	2
1.2. Marco normativo	2
1.3. Marco conceptual	4
2. Revisión de la experiencia profesional	9
2.1. Enfoques en relación a la informalidad del transporte	9
2.2. Enfoque previo a la Ley N° 31096	10
2.3. Reglamentación de la Ley N° 31096	10
2.4. Elaboración de los lineamientos sobre la insuficiencia de oferta	11
2.5. Estudio complementario al reglamento	12
2.6. Aplicación de los lineamientos	14
2.7. Cambio de gobierno	14
2.8. Balance y reflexión crítica	15
Conclusiones y Recomendaciones	16
Referencias bibliográficas	17
Anexo1. Contexto social y político	22
Anexo 2. Biografía del autor	25
Anexo 3. CV resumido	26

## Introducción

La informalidad es un fenómeno complejo, transversal a la economía y sociedad peruana. En el transporte terrestre de pasajeros, esto se manifiesta con la proliferación del servicio de transporte terrestre en automóvil colectivo, esto es, autos o minivanes que prestan el servicio de transporte sin contar con la debida autorización. Este servicio, si bien cubre la necesidad de movilizarse de la población, no satisfecha por el transporte formal o regular, también se presta sin cumplir con la normativa sectorial, en condiciones de inseguridad. En tal sentido, existen distintos enfoques conceptuales sobre la informalidad, con explicaciones muchas veces antagónicas y con distintas implicancias y recomendaciones de política.

La experiencia a sistematizar en el presente trabajo se enfoca en el desarrollo del reglamento, normativa complementaria y aplicación de la Ley N° 31096, “Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos”. Esta sistematización se fundamenta en mi participación en la elaboración de la reglamentación y normativa complementaria, así como su sustento y levantamiento de observaciones en distintas instancias del sector, su presentación a los gremios de transportistas tanto del servicio de transporte regular como de los automóviles colectivos, y del acompañamiento y revisión de la aplicación de la metodología dispuesta por la señalada normativa.

El Trabajo de Suficiencia Profesional (TSP) presenta el contexto profesional de la experiencia, el marco normativo vinculado al transporte en colectivo y el marco conceptual en torno a la informalidad en el transporte terrestre de pasajeros. Luego revisa el enfoque subyacente a los distintos momentos en el desarrollo normativo y se realiza una reflexión crítica. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones. En el anexo 1 se desarrolla el contexto social y político, necesario para comprender el proceso y decisiones tomadas.

## 1. Marco de Referencia

### 1.1. Contexto profesional

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) cuenta con dos viceministerios y tiene entre sus entidades adscritas a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), entidad encargada de la fiscalización y sanción de las actividades de transporte terrestre. El Viceministerio de Transporte comprende entre sus direcciones generales a la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal (DGPRTM), órgano responsable del diseño, formulación, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y regulaciones en materia de infraestructura y servicios de transporte. Entre sus unidades orgánicas se encuentra la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial (DPNTRA), encargada de la formulación de políticas y normas en materia de transporte y tránsito terrestre, seguridad e infraestructura vial, y que tiene entre sus funciones formular normas, y desarrollar investigaciones o estudios en las materias a su cargo.

Como parte del equipo de Estudios Económicos de la DPNTRA desarrollo proyectos normativos y su sustento técnico en materia de transporte terrestre, participo en el diseño y seguimiento de políticas públicas, elaboro estadísticas y doy seguimiento a consultorías de la Dirección.

En tal sentido, en relación a la experiencia presentada, participé en la elaboración de normativa vinculada al transporte en automóvil colectivo, en particular, en el desarrollo del Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo (Decreto Supremo N° 003-2022-MTC) y de los Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3 (Resolución Directoral N° 015-2022-MTC/18), así como del estudio complementario para la revisión del reglamento y la aplicación de los lineamientos.

### 1.2. Marco normativo

El 24 de diciembre del 2020 se publicó en El Peruano la Ley N° 31096, que buscaba la formalización del servicio prestado en automóvil colectivo, aprobada por insistencia por el congreso. Entre sus principales alcances se destaca la formalización del servicio de transporte en automóvil colectivo únicamente para los vehículos de categoría vehicular M1 (sólo carrocerías sedan y station wagon) y de categoría

vehicular M2, la exclusión de dicha Ley de las circunscripciones de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, la vigencia temporal de la Ley (4 años, prorrogables por 3 años adicionales previa opinión favorable del MTC), la reglamentación en 30 días calendario y el registro (padrón) de empresas y vehículos que prestan dicho servicio por parte de SUTRAN. (Congreso de la República del Perú, 2020; Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC], s/f).

Ante el mandato legal ratificado por el Tribunal Constitucional (que negó la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el sector), se debió reglamentar dicha Ley en 30 días. El 22 de enero del 2021 se publica para comentarios el proyecto de reglamento, y el 5 de abril del 2022 se publica en el Diario el Peruano el reglamento de la mencionada Ley (Decreto Supremo N° 003-2022-MTC). Este reglamento define que el servicio temporal de transporte terrestre en automóvil colectivo puede ser de ámbito nacional e interregional, que vincula localidades de distintas regiones y que está a cargo del MTC; de ámbito interprovincial, que vincula localidades de provincias distintos, a cargo de los Gobiernos Regionales; y de ámbito interdistrital, que vincula localidades al interior de una provincia, a cargo de las Municipalidades Provinciales. Además, establece las condiciones técnicas de los vehículos que comprende las categorías y carrocerías consistentes con la Ley, peso neto y cilindrada mínima o potencia mínima del motor, antigüedad máxima del vehículo, contar con frenos ABS, sistema de control y monitoreo inalámbrico, etc., las condiciones técnicas y obligaciones de los conductores como la categoría de la licencia requerida y edad máxima; las condiciones legales de acceso y permanencia, tales como contar con un patrimonio mínimo de 50 UIT, entre otras; las condiciones de operación del transportista; y las condiciones para la autorización y habilitación, en la que se destaca que las rutas no deben superar los 250 kilómetros en el ámbito nacional, 150 kilómetros en el ámbito interprovincial y 50 kilómetros en el ámbito interdistrital, y que estas solo puede ser autorizadas siempre que haya ausencia o insuficiencia de oferta del servicio regular, para lo cual el MTC y los gobiernos regionales elaboran un listado de rutas según los lineamientos dispuestos por el MTC. Estos lineamientos son elaborados por la Dirección General de Políticas y Regulación en Transporte Multimodal y busca identificar aquellas rutas donde el transporte regular de pasajeros (buses) no satisface las necesidades de la población para desplazarse. (Sentencia 910/2021, 2021; MTC, 2021a; MTC, 2022a)

Por otro lado, la Ley dispone un registro oficial de empresas que prestan servicio de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo que utilizan vehículos de clasificación M1 y M2, administrado por la SUTRAN. En ese marco, el 27 de diciembre del 2021 se dispone la creación del mencionado padrón, disponiendo un plazo de 30 días calendario para que las personas naturales y jurídicas puedan empadronarse en un sitio web; el cual culminó el 26 de enero del 2022 (MTC, 2021b; SUTRAN, 2021).

El 19 de abril del 2022 se prepublica para comentarios la Directiva con los Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3 y el 11 de noviembre del 2022 se aprueba finalmente la mencionada directiva (MTC, 2022b; MTC, 2022c; MTC, 2022d).

La aplicación de los mismos por parte del MTC y de los gobiernos regionales superó largamente los 60 días hábiles dispuestos por el reglamento, siendo que, en el caso del MTC, recién el 11 de mayo del 2023 se publica el proyecto Resolución Ministerial que aprueba el Listado de Rutas para la autorización del servicio temporal de transporte de pasajeros en automóvil colectivo para la Primera Macroregión. (MTC, 2023)

Posteriormente, se realiza una revisión de los mencionados lineamientos, disponiéndose su prepublicación el 29 de febrero del 2024 y su publicación el 24 de marzo del mismo año. Dicha modificación incorpora explícitamente la definición de macrorregión y modifica la fórmula de cálculo incorporando dicha definición, entre otros cambios (MTC, 2024a, 2024b).

### 1.3. Marco Conceptual

En esta sección se presentan el marco teórico y conceptual vinculado a la informalidad de manera general, para luego presentar los estudios vinculados a este fenómeno en el transporte terrestre de pasajeros.

Para Loayza (2008) el sector informal comprende las empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y normativo que rige la actividad económica, quedando al margen tanto de cargas tributarias y normas legales, como también de la protección y los servicios que ofrece el Estado. Según el autor, la informalidad puede deberse al modelo de organización socioeconómico heredado por las economías en transición hacia la modernidad como por los costos de circunscribirse al marco legal y normativo de un país son superiores a los beneficios

que ello conlleva; por lo que este sector predominaría cuando el marco legal y normativo es opresivo, cuando los servicios públicos no son de calidad y cuando la presencia del estado es débil. También depende del nivel educativo por su vinculación con la productividad, de la estructura productiva si se orienta hacia sectores primarios, y por la estructura poblacional, si esta se compone de un elevado peso de la población joven y rural.

Según presenta Perry et al. (2007), la informalidad puede ser vista como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado. En tal sentido, bajo un primer enfoque, denominado de exclusión, la informalidad excluye a los trabajadores de los beneficios otorgados por el Estado o por los circuitos de la economía moderna, a través de la segmentación del mercado laboral impidiendo que los trabajadores salgan de la informalidad y la dificultad en el tránsito de las empresas hacia la formalidad por reglamentaciones complicadas. Otro enfoque, denominado escape, hace referencia a la elección de los agentes económicos por su nivel óptimo de adherencia a los mandatos y las instituciones del Estado, a partir de los beneficios netos de la formalidad y según la capacidad de fiscalización del Estado. En tal sentido, se debe considerar que los mecanismos de exclusión o escape sean más importantes en unos u otros según la historia de cada país, sus instituciones y sus marcos legales; por lo que el sector informal es sumamente heterogéneo y que en la práctica puede ser difícil distinguir entre exclusión y escape. Además, la informalidad es un fenómeno multidimensional, siendo que el escape y la exclusión operen en distintas dimensiones.

Para La Porta y Shleifer (2014), existen distintas visiones en relación a la informalidad. Para algunos autores, las empresas informales son un reservorio de energía emprendedora, detenida por las regulaciones gubernamentales; para otros, la informalidad ofrece ventajas que los trabajadores y empresas informales disfrutan evitando impuestos y regulaciones, compitiendo con las empresas formales de manera injusta; mientras que desde una visión en la tradición del desarrollo, la informalidad es un subproducto de la pobreza, siendo las empresas formales e informales fundamentalmente distintas: las empresas informales, en contraste con las formales, son poco productivas, con emprendedores con poca educación, que dirigen pequeños negocios con productos de baja calidad para consumidores de bajos ingresos usando poco capital y añadiendo poco valor; no resultando una amenaza para las empresas formales. La evidencia empírica, según hallan los autores, es más

consistente con este último para explicar la informalidad, siendo que la economía informal es grande bajo distintas métricas, las empresas informales son pequeñas, improductivas y permanecen estancadas, la regulación no es lo que mantiene a estas empresas informales, y las empresas informales raramente se vuelven formales.

Ulysea (2020) revisa las tres visiones alternativas presentes en la literatura sobre la informalidad: i) la informalidad es una reserva de potenciales emprendedores que no ingresan a la formalidad por los altos costos que impone la regulación, ii) las empresas informales son parasitas, tienen la productividad suficiente para sobrevivir en el sector formal pero prefieren permanecer en la informalidad para obtener mayores beneficios al no cumplir las regulaciones ni el pago de impuestos, y iii) la informalidad es una estrategia de supervivencia para individuos con bajas capacidades, demasiado improductivos para ingresar a la formalidad, siendo la reducción del costo de la informalidad no efectiva, y la mayor fiscalización causa de la expulsión (y no la formalización) de las empresas informales. El documento propone que estas visiones en realidad serían complementarias, y que reflejan la heterogeneidad de las empresas eligiendo cumplir o no con el marco normativo y regulatorio. Según los resultados que presenta, la primera visión comprendería únicamente al 9.3% de todas las empresas informales, la segunda el 41.9% y el 48% la tercera visión.

Por otro lado, de acuerdo a Durand (2007) debemos distinguir no solamente entre la economía formal e informal, sino también la delictiva. La economía formal estaría compuesta por las empresas y trabajadores que operan dentro de la legalidad (propiedad registrada, cumplimiento de requisitos legales, trabajadores en planilla, pagan impuestos), y es comandada por las grandes corporaciones nacionales y extranjeras, teniendo el comportamiento menos trasgresor, y se vincula con las economías informales y delictivas a través del sistema bancario y de seguros. La economía informal se compone de empresas y trabajadores con muchas de sus operaciones no legales, sin cometer delitos claramente lesivos a la propiedad y a la persona, con propiedad que no siempre está legalizada, existiendo una burguesía informal que moviliza a sus trabajadores y proveedores, siendo esta élite la que más gana con la informalidad, aunque buscan confundirse con sus trabajadores al operar políticamente. La economía delictiva comprende distintas actividades (siendo las principales el narcotráfico, el contrabando a gran escala y la piratería) que solo pueden operar sobre la base de la violencia y la corrupción, atentando contra el Estado al que

busca colonizar; y emplea a la economía informal como mecanismo de distribución, a la vez que contamina la economía formal.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2016) identifica que la informalidad, como fenómeno multidimensional que influye sobre el bienestar de todos los agentes económicos, tiene como principales drivers el grado de educación formal de adultos, el índice de regulación de los negocios, la tasa de impuestos, la corrupción, las transferencias del gobierno a las familias y el gasto en investigación y desarrollo. Basado en este modelo, halla como escenarios tendenciales que al 2050 el Perú seguirá siendo uno de los países con mayor PBI en el sector informal y empleo informal en la región.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022), la economía informal peruana en el 2021 estaba conformada por más de 7 millones de unidades productivas, que representó el 17.6% del PBI, siendo que el 76.8% de los trabajadores se desempeñan en un empleo informal, ya sea en el sector informal (62.4%) como en empleos informales fuera del sector informal (14.4%). En el caso del sector Transportes y Comunicaciones, el 32% de la producción fue realizada por el sector informal y el 68% restante por el sector formal de este sector económico; mientras que, por el lado del empleo, el 69% en este sector económico fue empleo informal en el sector informal y el 10% empleo informal fuera del sector informal.

El caso de la informalidad en el transporte de pasajeros por vía terrestre ha sido estudiado en el contexto urbano y periurbano, si bien sus conclusiones pueden ser también aplicables al transporte entre ciudades. En tal sentido Cervero (2000) y Cervero y Golub (2007), encuentran que este se caracteriza por emplear vehículos de baja capacidad, que se llenan y descargan con rapidez en pocas paradas. Además, señalan que suelen emplear vehículos de bajo rendimiento, los cuales son operados privadamente y orientados, prestando un servicio orientado a personas de bajos ingresos, principalmente en zonas donde no llega el transporte público. En estas zonas, realizarían servicios indispensables que permite a sus usuarios llegar a sus trabajos o conectarlos con rutas troncales. Ello tiene como consecuencia la falta de programación o mala programación del servicio, con excesos de oferta en horas pico y esperas muy largas para los usuarios en horas de menor actividad, competencia “en el mercado” que lleva a una conducción agresiva, así como congestión adicional y problemas de seguridad, exacerbados por la falta de capacitación del conductor, uso

de vehículos inapropiados y mantenimiento deficiente ante los bajos márgenes de rentabilidad.

Por otro lado, Roca y Simabuko (2020) presentan un modelo teórico para explicar la informalidad en el mercado de transporte terrestre de pasajeros entre ciudades en el contexto de un país en vías de desarrollo. Conceptualmente, el modelo distingue entre operadores formales, los que cumplen todos los requisitos dispuestos por la normativa de transporte, y operadores informales, entendidos como los que tienen autorización pero que no cumplen con toda la normativa; además de los operadores ilegales, aquellos que no tienen ninguna autorización de las autoridades de transporte y emplean vehículos no autorizados para el servicio de transporte de pasajeros, de menor capacidad. Los pasajeros del servicio ilegal pagan la mayor tarifa, y tienen una preferencia por vehículos medianos que se diferencian en frecuencia, velocidad y otras características; por lo que el servicio formal no logra ser un sustituto; mientras que los servicios formal e informal si compiten entre ellos, siendo que el servicio informal ofrece tarifas por debajo del formal al evadir los estándares operacionales y laborales e impuestos.

Como recomendaciones de política los autores plantean la necesidad de flexibilizar la normativa tributaria y laboral, así como las normas de ingreso al mercado, con lo que se puede formalizar los informales e ilegales, pero reforzando el cumplimiento de la normativa operacional; entendiendo que una política represiva simple contra la informalidad no resolverá el problema de demanda insatisfecha, al no incrementar la oferta formal. Otra recomendación es diseñar políticas tributarias o crediticias focalizadas o que recompensen el cumplimiento de obligaciones para facilitar la adquisición o renovación de buses, la asociatividad para lograr el tamaño mínimo que logre incrementar la productividad, impulsando a los informales a incrementar su escala y formalidad. Además, recomiendan apostar por el cambio de percepciones y comportamientos tanto desde el lado de la demanda (percepción del riesgo y preferencias frente a los tiempos de espera y de viaje) y de la oferta (percepción de los beneficios del cumplimiento de las obligaciones legales); como en la resolución de fallas institucionales.

## 2. Revisión de la experiencia profesional

### 2.1. Enfoques en relación a la informalidad del transporte

Como se revisa en el marco conceptual, existen distintos enfoques en relación a la informalidad en general y la informalidad en el transporte terrestre en particular. A manera de síntesis, se puede señalar que existen tres propuestas de política pública en relación con la informalidad: “simplificador”, “sancionador” e “integrador”.

En primer lugar, la informalidad sería una situación no deseada por el agente económico, en la que se ve obligado a incurrir ante los costos que impone el paso a la formalidad por parte de las estructuras burocráticas. En el caso de las empresas de transporte terrestre, estos requisitos incluyen condiciones de acceso y permanencia; lo que supone un costo que empresas de menor escala no podrían cumplir (por ejemplo, el capital social mínimo, contar con terminales, relación de conductores y vehículos, documento con el itinerario, las vías a emplear, las escalas comerciales, estaciones de ruta, la clase de servicio, modalidad, frecuencias y horarios). Bajo este enfoque, se busca que los requisitos sean razonables y justificados atendiendo a su escala sin descuidar las condiciones para un adecuado servicio, incluyendo la seguridad vial.

Otra postura señala que la informalidad es una economía paralela, que al no incurrir en todos los costos y requisitos que implica la formalidad, compete deslealmente con los formales, ofreciendo bienes o servicios que incumplen los estándares deseables. Aquí los agentes económicos tienen la intención de permanecer en la informalidad, a pesar de poder incurrir en los costos de la formalidad, que, en el caso del transporte terrestre, incluye características de los vehículos (adquirir buses para el transporte regular) y la operación (por ejemplo, las jornadas máximas de conducción) y se entiende que quienes lo incumplen obtienen un beneficio extraordinario. En tal sentido, se realizan acciones de fiscalización y sanción con operativos en contra de la informalidad en el transporte por parte de SUTRAN, además de otras infracciones referidas al incumplimiento de distintos requisitos de la normativa de transporte de pasajeros. Es decir, la informalidad debe ser perseguida y sancionada.

Un último planteamiento señala que la formalidad y la informalidad operan de manera separada, que las unidades productivas informales rara vez se formalizan, pues satisfacen distintas necesidades no compatibles con la normativa vigente en el

caso del transporte terrestre de pasajeros y que la fiscalización nos los formalizará sino los expulsará del mercado. Así, los colectivos realizan rutas que muchas veces no son cubiertas, o lo son de manera deficiente, por el servicio de transporte regular de pasajeros. Este servicio formaría un sistema de transporte paralelo, con sus propios terminales, rutas, tarifas y operadores muchas veces organizados en asociaciones o empresas, que pocas veces compiten directamente con el servicio formal incluso donde operan con las mismas rutas, lo que queda en evidencia al tener el servicio en automóvil colectivo un precio consistentemente mayor que el de los buses del servicio regular en las mismas rutas. Bajo este enfoque, la recomendación es que debe ser “formalizado”, es decir, regulado e integrado a la economía formal.

En tal sentido, en el presente trabajo se plantea que estos enfoques y sus recomendaciones han sido adoptados en distintos momentos según el contexto social y político, las que se presentan en las siguientes secciones.

## 2.2. Enfoque previo a la Ley N° 31096

Antes de la Ley N° 31096 y su reglamento, el enfoque predominante es el que denomino “sancionador”. Como parte de este enfoque, participé en la elaboración del sustento para el incremento de las multas por informalidad, identificando el beneficio ilícito y el daño probable de estas conductas. Si bien en el informe que preparé en su momento di cuenta de que existían otros enfoques vinculados a la informalidad en el transporte terrestre de pasajeros, la decisión sobre incrementar las multas y aumentar la fiscalización ya había sido tomada por la alta dirección. Cabe señalar que entre las medidas que dispuestas frente al transporte informal se incluye la confiscación del vehículo infractor, remoción de placas, y retención de la licencia de conducir.

## 2.3. Reglamentación de la Ley N° 31096

Luego de la publicación de la Ley N° 31096 y en cumplimiento de la elaboración de su reglamento luego de que no fuera aceptada inconstitucionalidad de dicha norma, el MTC se vio obligado a adoptar un enfoque distinto. En tal sentido, el reglamento adopta un enfoque “simplificador”, pues adapta la normativa del servicio regular modulando los requisitos, con, por ejemplo, un menor capital social requerido, la inclusión de vehículos de menor tamaño que el solicitado para el servicio regular. Sin embargo, se mantiene cierta desconfianza sobre el servicio en automóvil colectivo y la capacidad de fiscalizar, por lo que se introduce un límite a la distancia máxima de las rutas que se pueden autorizar (ante la imposibilidad de que se cumplan o se

puedan fiscalizar las jornadas máximas de conducción), y una restricción a las rutas que se pueden autorizar. Como profesional, acompañé el proceso de elaboración del reglamento, si bien este estuvo liderado por abogados; y con el apoyo de una consultoría externa que determinó entre otros aspectos, la distancia máxima de las rutas que se podían autorizar y las características técnicas de los vehículos; consultoría a la que realicé seguimiento como parte de mis funciones.

#### 2.4. Elaboración de los lineamientos sobre la insuficiencia de oferta

La operativización de este concepto de “insuficiencia” se da a través de los Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas, con el cual se determina las rutas que se autorizar las rutas para el servicio de transporte terrestre en automóvil colectivos. Estos lineamientos se plantearon inicialmente a través de una consultoría externa; la misma que propuso una metodología donde se esperaba contar con información del número de pasajeros, origen, destino y paradas de cada viaje realizado en cada uno de los ámbitos de evaluación (a nivel nacional, regional y local), a fin de completar una matriz de origen y destino (teniendo como cada fila y columna las distintas localidades), que permitía calibrar un modelo de generación de viajes. Si bien se considera que esta aproximación es conceptualmente válida, resultaba problemático contar con los datos requeridos; pues a pesar de ser obligatorio no se recoge ni sistematiza dicha información, en especial en el caso de los gobiernos regionales. En tal sentido, quedé encargado de la elaboración de los lineamientos dispuestos por el reglamento, proponiendo una metodología menos sofisticada pero que si pudiera ser replicada por los tres niveles de gobierno, empleando únicamente información que presumiblemente si cuentan o pueden sistematizar los gobiernos subnacionales. Para la elaboración de estos lineamientos se tuvo una importante participación de los transportistas de automóvil colectivo, y también se contó con reuniones con representantes de los gobiernos regionales, además de la Dirección de Servicios en Transporte Terrestre (DSTT), quienes serían los encargados de aplicar la metodología y dar conformidad a la aplicación por parte de los gobiernos regionales. Por otro lado, también se hicieron presentes los representantes de las empresas del servicio regular, quienes lograron imponer algunas modificaciones.

La metodología consta de cuatro etapas: la primera identifica una matriz origen destino con todas las localidades que superan cierto umbral poblacional

correspondiente al ámbito de evaluación (nacional o interprovincial, el ámbito interdistrital se ciñe por su plan regulador de rutas), e identifica la distancia entre estas localidades en una ruta “óptima”. De esta matriz, se descartan las rutas que superan el máximo previsto por el reglamento y las que no corresponden al ámbito de la evaluación. En una segunda etapa, se calcula cuál debería ser el mínimo número de viajes que se generan desde o hacia una determinada localidad para poder decir que está suficientemente atendida, dicho mínimo se identifica empleando el tamaño poblacional y el número de viajes efectivamente observados en las tres localidades de mayor tamaño del ámbito evaluado; y a continuación, se identifica si efectivamente el total de viajes supera o no dicho mínimo (el número de viajes se estima en función a información de registros administrativos o en campo según la disponibilidad de información o recursos). La tercera etapa une ambos procedimientos, la matriz origen destino de la primera etapa y las localidades que superan o no dicho umbral mínimo, y así se acepta preliminarmente que se pueda autorizar rutas para el servicio de transporte terrestre en automóvil colectivo si se vinculan dos localidades insuficientemente atendidas o una insuficientemente atendida con otra atendida. Finalmente, se listan las rutas que podían ser autorizadas para su publicación mediante Resolución Directoral u Ordenanza Regional.

Durante el proceso de elaboración, y atendiendo el pedido de los transportistas del servicio regular, se incluyó una cuarta etapa, que incorporaba un criterio adicional que exigía que las rutas que conecten dos localidades insuficientemente atendidas no pasen por una localidad atendida (de ser así, dicha ruta no formaba parte del listado de rutas para publicación), bajo la idea de que estas rutas corresponderían a corredores consolidados donde los colectivos realizarían competencia desleal al servicio regular. A pesar de esto, el enfoque buscó y logró ser “integrador”, pues considera que hay espacios donde son los colectivos los que brindan y deben brindar los servicios de transporte de pasajeros, por lo que este servicio debe ser regulado para dar garantías y facilidades a los usuarios del transporte.

## 2.5. Estudio complementario al reglamento

Por otro lado, luego de la reglamentación existieron cuestionamientos por parte de los transportistas de automóvil colectivo en relación a las condiciones técnicas de peso, cilindrada y antigüedad de los vehículos (determinadas en base a las características de los vehículos según bibliografía de ingeniería mecánica y de

transporte), así como la distancia máxima establecida para las rutas que se podían autorizar (dadas como una aproximación ante la imposibilidad de fiscalizar el cumplimiento de la jornada máxima de conducción). Las principales objeciones eran que las características técnicas (en especial peso y cilindrada) no correspondían a la mayoría de los vehículos que prestaban dicho servicio, por lo que el proceso de “formalización” involucraría a muy pocas unidades y sería fallido; mientras que en el caso de la distancia máxima, se cuestionó tanto la existencia de dicha limitación, como que muchas rutas que efectivamente se realizaban superaban el número de kilómetros máximos establecidos. Dado que estas condiciones fueron definidas mediante un estudio realizado por un consultor externo, se acordó que cualquier modificación debía obedecer a un estudio con el mismo rigor.

Cabe recalcar que la necesidad de un estudio complementario también se debió al fallido intento de empadronar a los colectivos, proceso que no funcionó ante la desconfianza en SUTRAN (que es vista como la entidad que los persigue, y que consideraban que utilizarían la información del padrón para perseguirlos y sancionarlos) y la deficiente organización de estos mismos transportistas, que no lograron que la gran mayoría se empadronara. La base de datos del padrón recogía información de las rutas realizadas, y la placa de los vehículos, que hubiera permitido contrastar la afirmación de que las disposiciones dejaban fuera a la inmensa mayoría que prestaba este servicio. Sin embargo, un análisis de la base de datos elaborado por mi persona sustentó la imposibilidad de su uso como fuente de información confiable para abordar esta interrogante.

En tal sentido, como parte de mis funciones, propuse la elaboración del estudio complementario, considerando, además de lo demandado, información sobre las formas de organización de los transportistas de automóvil colectivo, e indagar si estos constituían una competencia del servicio en bus o si por el contrario estos operaban de manera independiente. Dicho estudio, tras sucesivos intentos fallidos de contratación mediante consultoría externa, fue realizado por un equipo técnico contratado directamente por el MTC, que además corrió con los gastos (viáticos, pasajes, equipos) asociados al trabajo de campo requerido. Dicho equipo, con algunas dificultades dadas por el contexto social y político, logró aplicar los instrumentos previstos (encuestas a usuarios del servicio de transporte y entrevistas a conductores y directivos de las empresas o asociaciones de transporte colectivo, además del recojo de información documental y fotográfica), con lo que se identificaron distintos

escenarios donde los buses y colectivos operaban de manera independiente por realizar rutas u horarios distintos o por no tener el mismo público objetivo (en virtud de los atributos más valorados de cada servicio y la diferencia en su costo), casos de complementariedad donde la ruta se completaba empleando ambos servicios, y algunos casos si de competencia, más cercano a lo que los representantes de las empresas de buses señalaban.

En tal sentido, esta etapa tuvo un enfoque “integrador”, tratando de comprender el funcionamiento de este servicio. Lamentablemente el “Estudio para el análisis y revisión de las condiciones de acceso y permanencia establecidas en el Decreto Supremo N.º 003-2022-MTC, en el marco de la Ley N.º 31096, en concordancia con la realidad geográfica y social en que se presta el servicio de transporte terrestre en automóvil colectivo”, no fue publicado, debido a la decisión de la alta dirección bajo la nueva gestión luego de la vacancia de Pedro Castillo.

## 2.6. Aplicación de los lineamientos

Por otra parte, la aplicación de los lineamientos antes descritos fue realizada por la DSTT, con el acompañamiento de la DPNTRA. Al evaluar el ámbito nacional, se decidió dividir el total de localidades a evaluar en cinco “macroregiones”, haciendo ciertos supuestos sobre la distribución de los viajes y atendiendo principalmente consideraciones de carácter logístico y presupuestal. El trabajo de campo permitió observar en la práctica que el transporte en automóvil colectivo opera de manera independiente al del servicio de transporte regular de pasajero, existiendo numerosas localidades donde este no llega y se requiere del servicio en colectivo para que la población pueda trasladarse. En tal sentido, este también corrobora el enfoque “integrador” antes señalado.

## 2.7. Cambio de gobierno

Para el momento de la culminación del estudio, y de la aplicación de la metodología de los lineamientos, el Perú transitó a un régimen producto del rompimiento del orden constitucional y crisis política con la sucesión de Dina Boluarte. En tal sentido, como consecuencia del inicio de un nuevo gobierno, diversos funcionarios fueron removidos y sustituidos. De esta forma, el Estudio y el compromiso de revisar el reglamento del servicio de transporte terrestre en automóvil colectivo fue desconocido, al igual que listado de rutas producto de la aplicación de los lineamientos. Como profesional de la DPNTRA participé en varias reuniones donde,

desde la alta dirección, se terminó imponiendo el retorno al enfoque “sancionador” y la revisión de la metodología de los lineamientos. Si bien existe marco normativo que podría formalizar el servicio de transporte en automóvil colectivo, en la práctica este no puede ser implementado sin la aprobación del listado de rutas donde puede ser autorizado.

## 2.8. Balance y reflexión crítica

Si bien se ha buscado conceptualizar los distintos enfoques en torno a la informalidad, este no es un ejercicio que haya tenido lugar en tiempo real. En general, resulta difícil plantear un enfoque con una base teórica sólida que impacten en las políticas públicas cuando las decisiones ya son tomadas “desde arriba”, quedando a los equipos técnicos sustentar dichas decisiones con pocas o nulas posibilidades de ajuste. Y estas decisiones obedecen no solo a criterios técnicos, sino también a consideraciones políticas y la visión (no necesariamente fundamentada) de los propios tomadores de decisiones.

Sin embargo, si resulta pertinente señalar que resulta necesario la sistematización y reflexión de las políticas públicas implementadas, más aún cuando confrontan distintas valoraciones sobre un mismo fenómeno social complejo, con diversidad de actores e interesados, y que afecta a un gran número de personas en el país, como es la necesidad de transportarse por el territorio nacional, ya sea en un bus o en colectivo.

La experiencia relatada muestra el proceso de conciliar, por un lado, el interés de los ciudadanos y usuarios del transporte, que debe poder desplazarse por el territorio con un mínimo estándar de seguridad y calidad del servicio, el interés de los transportistas de automóvil colectivo que aspiran a la formalización de dicho servicio para ya no ser perseguidos por las autoridades, pero sin cambiar en lo sustancial la prestación del mismo, y los intereses de los transportistas del servicio regular, que ven como competencia desleal y predatoria a los anteriores (a pesar que la evidencia no necesaria sostenga esa visión), en un contexto político sectorial y nacional que condiciona también la toma de decisiones (ver Anexo 1 sobre este contexto).

## Conclusiones y Recomendaciones

Las políticas públicas adoptadas en relación a la informalidad en el transporte de personas ha variado en relación al contexto político, pasando de un enfoque que denominamos sancionador, buscando desincentivar esta actividad informal, a un enfoque que denominamos simplificador, en la búsqueda de facilitar la formalización de esta actividad, y a un enfoque integrador, que busca comprender las diferencias subyacentes entre la actividad formal e informal en el transporte terrestre de personas, haciendo accesible la normativa sin perder de vista el interés por los derechos de los usuarios.

En tal sentido, resulta necesario que en futuras decisiones en esta materia se tenga en consideración las implicancias y logros bajo cada uno de estos enfoques, entendiendo que, tal como se ha revisado en el marco teórico, la informalidad es un fenómeno complejo, y requiere una diversidad de medidas que deben ser meditadas para no generar efectos negativos en el transporte de las personas en todo el territorio.

La modernización de la gestión pública busca que se implementen políticas públicas basadas en evidencias y la gestión del conocimiento, a partir del seguimiento y evaluación de las políticas adoptadas. En tal sentido, el presente trabajo busca contribuir a esa reflexión en torno a las políticas vinculadas a la informalidad, en especial en el transporte terrestre de personas.

## Referencias bibliográficas

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2016). *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/economia-informal-en-peru/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/economia-informal-en-peru/)
- Cervero, R. (2000). *Informal Transport in the Developing World*. UN-HABITAT.
- Cervero, R., & Golub, A. (2007). Informal transport: A global perspective. *Transport Policy* 14(6), 445–457. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.011>
- CIDH (2023) *Situación de los Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2020, 24 de diciembre). *Ley N° 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1914972-1>
- Defensoría del Pueblo (2023). *Informe defensorial N° 0001-2023-DP/APCSG: Informe sobre las manifestaciones de protesta desarrolladas durante el día 19 de julio en Lima y Regiones*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/07/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-0001-2023-DP-APCSG.pdf>
- Diario Gestión (2022, 29 de marzo). *Se acata por segundo día paro de transportistas en nueve regiones: 40 vías están restringidas*. <https://gestion.pe/peru/se-acata-por-segundo-dia-paro-de-transportistas-en-nueve-regiones-40-vias-estan-restringidas-29-de-marzo-policia-nacional-mininter-mtc-rmmn-noticia>
- Diario Gestión (2023, 1 de marzo). *Pelea entre gremios de transporte: mientras uno anuncia paro, otros dicen que no lo acatarán*. <https://gestion.pe/peru/pelea-entre-gremios-de-transporte-mientras-uno-anuncia-paro-otros-dicen-que-no-lo-acataran-consejo-nacional-de-transporte-terrestre-anatec-union-nacional-de-transportistas-del-peru-noticia/>
- Durand, F. (2007). *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Fondo Editorial del Congreso.

El Comercio (2021, 7 de noviembre). *Gremios de transportistas de carga acordaron suspender paro del 8 de noviembre tras reunión con el Ejecutivo* <https://elcomercio.pe/lima/gremios-de-transportistas-de-carga-acordaron-suspender-paro-del-8-de-noviembre-tras-reunion-con-el-ejecutivo-nndc-noticia/>

El Comercio (2022, 27 de junio). *Paros en Perú: ¿Cuáles se acatan desde hoy, por qué y qué otros se anuncian para julio?* <https://elcomercio.pe/lima/paro-nacional-en-peru-hoy-27-de-junio-que-paros-se-acatan-hoy-y-por-que-paro-de-transportistas-de-carga-pesada-paro-agrario-a-que-hora-empieza-el-paro-nacional-rmmn-emcc-noticia/>

El Comercio (2023, 12 de setiembre). *Licencia para el caos.* <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/el-gobierno-busca-autorizar-rutas-para-los-taxis-colectivos-en-la-panamericana-norte-editorial-mtc-paola-lazarte-congreso-noticia/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2021.* [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1878/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1878/libro.pdf)

Infobae (2022, 22 de noviembre). *Paro de transportistas indefinido se inicia desde hoy martes 22 de noviembre.* <https://www.infobae.com/america/peru/2022/11/21/transportistas-confirman-huelga-indefinida-a-partir-del-martes-22-de-noviembre/>

Jimenez, M. (2023, 11 de setiembre). *Suspenden paro de transportistas: gremios de camioneros llegaron a un acuerdo con el MTC.* Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2023/09/10/suspenden-paro-de-transportistas-gremios-de-camioneros-llegaron-a-un-acuerdo-con-el-mtc/>

La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives* 28(3), 109-126. <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.109>

León, J. (2023a, 4 de noviembre). *Colectiveros informales arman partido político y buscan ayuda del MTC*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/lima/transporte/colectiveros-informales-arman-partido-politico-y-buscan-ayuda-del-mtc-noticia/>

Leon, J. (2023b, 12 de setiembre). *MTC habilita la Panamericana Norte para los colectiveros: esto es todo lo que se viene en el sector transporte*. El Comercio. [https://elcomercio.pe/peru/mtc-habilito-la-panamericana-norte-para-los-colectiveros-todo-lo-que-se-viene-en-el-sector-transporte-ministerio-de-transportes-y-comunicaciones-taxi-colectivo-noticia/?ref=ecr#google\\_vignette/](https://elcomercio.pe/peru/mtc-habilito-la-panamericana-norte-para-los-colectiveros-todo-lo-que-se-viene-en-el-sector-transporte-ministerio-de-transportes-y-comunicaciones-taxi-colectivo-noticia/?ref=ecr#google_vignette/)

Loayza, N. (2008). Causas y Consecuencias de la Informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos* 15, 43-64. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (s/f). *Clasificación de las licencias de conducir*. [https://portal.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/licencias/info\\_general\\_clasificacion\\_licencias.html](https://portal.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/licencias/info_general_clasificacion_licencias.html)

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021a, 24 de enero). *Resolución Ministerial N.º 029-2021-MTC/01.02 Disponer la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/1516140-029-2021-mtc-01-02/>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021b, 27 de diciembre). *Resolución Ministerial N.º 1354-2021-MTC/01.02 Aprueban la creación del “Padrón de prestadores del servicio de transporte de personas en automóvil colectivo”*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2025394-1>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2022a, 5 de abril). *Decreto Supremo N.º 003-2022-MTC Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2896992-003-2022-mtc>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2022b, 21 de abril). *Resolución Directoral N.º 007-2022-MTC/18, Disponer la publicación del proyecto de Resolución Directoral que aprueba la “Directiva que establece Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3”*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2921831-007-2022-mtc-18>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2022c, 16 de noviembre). *Resolución Directoral N.º 015-2022-MTC/18 Aprobar la Directiva N° 006-2022-MTC/18, “Directiva que establece Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3”*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/3660687-015-2022-mtc-18>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2022d, 16 de noviembre). *Directiva N.º 006-2022-MTC/18 Directiva que establece Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3, aprobada con Resolución Directoral N° 015-2022-MTC/18*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/3660687-015-2022-mtc-18>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2023, 11 de mayo). *Resolución Ministerial N.º 0577-2023-MTC/01.02 Disponer la publicación del proyecto de Resolución Ministerial que aprueba el Listado de Rutas para la autorización del servicio temporal de transporte de pasajeros en automóvil colectivo de ámbito nacional e interregional por insuficiencia de oferta para la Primera Macroregión conformada por las Regiones de Lambayeque, Piura y Tumbes, en la sede digital del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/4216844-0577-2023-mtc-01-02>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2024a, 22 de febrero). *Resolución Directoral N.º 004-2024-MTC/18 Disponer la publicación del proyecto de Resolución Directoral que modifica la Directiva N° 006-2022-MTC/18, “Directiva que establece Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3”*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/5275534-004-2024-mtc-18>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2024b, 22 de marzo). *Resolución Directoral N.º 12-2024-MTC-18 Modificación de la Directiva N° 006-2022-MTC/18, “Directiva que establece Lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3”*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/5397920-12-2024-mtc-18>

- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra, J. (2007). *Informalidad: Escape y Exclusión*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. [https://www.researchgate.net/profile/William-Maloney-6/publication/237434074\\_ESCAPE\\_Y\\_EXCLUSION/links/02e7e525e90b177545000000/ESCAPE-Y-EXCLUSION.pdf](https://www.researchgate.net/profile/William-Maloney-6/publication/237434074_ESCAPE_Y_EXCLUSION/links/02e7e525e90b177545000000/ESCAPE-Y-EXCLUSION.pdf)
- Roca, S. & Simabuko, L. (2020). Understanding informality in the intercity Passenger ground transport market: A stylized model and policy implications. *Transport Policy* (99), 375-384 <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.09.001>
- RPP (2022, 4 de Abril). *Federación de autos colectivos de provincias anuncia la suspensión del paro*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/paro-de-transportistas-federacion-de-autos-colectivos-de-provincias-anuncian-la-suspension-del-paro-noticia-1397470>
- Sanchez, L. (2022, 5 de abril). *Paro de transportistas: Pedro Castillo suspendió el toque de queda este martes 5*. El Popular. <https://elpopular.pe/actualidad/2022/04/04/paro-transportistas-vivo-hoy-lunes-4-abril-minuto-minuto-bloqueos-vias-carretera-central-lima-trujillo-chiclayo-cusco-piura-ica-arequipa-ultimas-noticias-alza-combustible-120380>
- Sentencia 910/2021 (2021, 20 de noviembre). Tribunal Constitucional. (Espinosa-Saldaña Barrera, M.P.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00004-2021-AI.pdf>
- Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (2021, 28 de diciembre). *Sutran habilita formulario virtual para el empadronamiento de automóviles colectivos* [Nota de Prensa] <https://www.gob.pe/institucion/sutran/noticias/572959-sutran-habilita-formulario-virtual-para-el-empadronamiento-de-automoviles-colectivos>
- Ulyssea, Gabriel (2020). Informality: Causes and Consequences for Development. *Annual Review of Economics* 12, 525-546. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082119-121914>
- Valencia, M. (2021, 22 de octubre). *Empresarios compran medios de comunicación y financian protestas para vacar al presidente*. El Buho <https://elbuho.pe/2021/10/empresarios-compran-medios-de-comunicacion-y-financian-protestas-para-vacar-al-presidente/>

## Anexo 1. Contexto Social y político

Resulta relevante tener en consideración el contexto social y político en que se elabora la normativa y la interacción de los actores involucrados.

La Ley N° 31096 es aprobada por el congreso complementario electo para el periodo 2020-2021 luego de su disolución en el 2019. Se debe tener en consideración que contó con 81 votos a favor para su aprobación por insistencia tras ser observado por el Ejecutivo, incluyendo el voto de congresistas que serían más cercanos al gobierno en el siguiente mandato presidencial. En este periodo se mantuvieron en el MTC la mayoría de los funcionarios de gestiones anteriores.

El 28 de julio del 2021 asume la presidencia Pedro Castillo en un contexto de gran expectativa social y una plataforma que incluyó diferentes intereses, entre ellos, vinculados al transporte colectivo. A inicios del 2022 es designado como director general de la DGPRM uno de los congresistas que voto favorablemente por la Ley N° 31096, quien se mantendría casi hasta el término de este régimen.

Desde el punto de vista político, el sector tradicionalmente mantiene fuertes vínculos con los gremios vinculados al transporte de mercancías y al transporte de pasajeros por bus; sin embargo, a raíz del proceso de empadronamiento y por el cambio de gestión se tuvo contacto con los transportistas de automóvil colectivo, realizando con ellos distintas coordinaciones tanto en el MTC como en regiones.

Es importante mencionar que en este periodo hubo fuertes tensiones con los transportistas, incluyendo amenaza de paro que llevaron a la suscripción de un acta en la que el sector se comprometía a dar disposiciones favorables principalmente para los transportistas de mercancías y de buses. Estas medidas también incluyeron el compromiso de la reestructuración de SUTRAN, entidad encargada de la fiscalización del transporte de pasajeros y que sanciona fuertemente a los colectivos por realizar dicho servicio sin autorización. (El Comercio, 2021).

Además, se debe tener en consideración que los transportistas de mercancías y de buses respondían al intento de los empresarios por vacar al presidente electo democráticamente buscando causar convulsión social, como quedo evidenciado en el reportaje sobre la denominada “Cofradía del Pisco” (Valencia, 2021).

En tal sentido, las protestas de los gremios de transportistas no serían apaciguadas, por lo que entre marzo y abril del 2022 se organizan un paro de transportes liderado por los transportistas de mercancías pero que también involucró a los de buses de pasajeros y que llevó al anuncio de un toque de queda en Lima ante

la violencia de los manifestantes, mientras que la Federación Nacional de Autos Colectivos del Perú decidió suspender su participación en dicho paro general luego de reunirse con autoridades. Entre los pedidos más relevantes se destaca la solución frente al incremento del precio de los combustibles, la competencia desleal por los transportistas extranjeros, los peajes, la reestructuración de la SUTRAN, entre otros (Diario Gestión, 2022; Sanchez, 2022, RPP, 2022).

De manera similar, se realiza un paro de transportistas en junio del 2022, impulsado por gremios de transporte de mercancías, y que no fue acatado por el transporte de buses; y otro en noviembre del mismo año. Los pedidos giraron en torno al precio del combustible, regulación de los peajes, la competencia desleal en el transporte internacional, además de la reestructuración de la SUTRAN y distintos subsidios y transferencias en favor de los transportistas. (El Comercio, 2022; Infobae, 2022).

El 7 de diciembre del 2022, tal como relata el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2023) se produce un rompimiento del orden constitucional y crisis política ante la sucesión de Dina Boluarte que dio lugar a masivas protestas en todo el país. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2023), a partir de marzo del 2023 las protestas fueron disminuyendo hasta no presentarse ninguna, salvo la acordada para julio del 2023, denominada “La Toma de Lima”, con demandas que incluyeron la renuncia de la presidenta Boluarte, el cierre del Congreso, la instauración de una asamblea constituyente, la restitución de Pedro Castillo, y el adelanto de elecciones generales, además de una demanda muy fuerte de justicia y reparación respecto de las personas fallecidas durante las protestas.

Cabe señalar que con el cambio de gestión se retira a muchos funcionarios y trabajadores de la administración pública (incluyendo el MTC), además de un importante cambio en las políticas adoptadas en diversos sectores (plasmado en una nueva Política General de Gobierno con su respectivo impacto en los instrumentos de gestión sectorial).

En el 2023 se reanudaron las amenazas de paro por parte de los gremios de transportistas (principalmente de mercancías), como el de marzo, que no gozó de un acuerdo de todos los gremios vinculados a este servicio, y como el programado para setiembre, para lo cual se acordaron diversas Mesas Ejecutivas con la participación de estos y distintas entidades, para atender los temas solicitados: peajes, combustibles y regularización de sanciones. (Diario Gestión, 2023; Jimenez, 2023).

Por otro lado, los gremios de transporte en automóvil colectivo ya no fueron recibidos en el Ministerio, y mediáticamente fueron atacados por buscar organizarse políticamente, denunciándose un chat que incluyó a funcionarios del MTC que estuvieron en el régimen anterior (Leon, 2023a).

En el plano mediático, también resultó relevante la publicación de un reportaje y un editorial en el que se atacaba la prepublicación del Listado de Rutas para la Primera Macrorregión, definida aplicando la metodología dispuesta en lineamientos para determinar la insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas (Leon, 2023b; El Comercio, 2023). Esta publicación terminó por inclinar la balanza en favor de los gremios de transportistas de buses, llevando a la modificación de los mencionados lineamientos.



## Anexo 2. Biografía del autor

Bachiller en la especialidad de Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Gestión Pública por la Universidad Cesar Vallejo y actualmente cursando la Maestría en Desarrollo Humano: Enfoques y Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con especialización en Gestión Pública, en Instrumentos de Gestión en la Administración Pública y ha realizado el Programa de Especialización en Proyectos de Inversión Pública de la Universidad del Pacífico y el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno de la PUCP.

Ha realizado prácticas en Centrum Católica y en la Empresa Municipal Administradora de Peajes de Lima (EMAPE) y se ha desempeñado como Asistente de Investigación en el Instituto de Estudios Peruanos y Analista de Investigación para el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia, además de ser Redactor Senior para el Diario Gestión. También ha tenido experiencia en el Congreso de la República, como especialista metodológico en la Universidad Marcelino Champagnat y formó parte del equipo de evaluación de expedientes de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

Dentro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se desempeñó inicialmente en la Oficina de Planeamiento viendo temas relacionados al diseño de Programas Presupuestales y posteriormente laboró en la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial, donde se encuentra actualmente, como parte del equipo económico para el desarrollo de proyectos normativos, políticas públicas, estadísticas y otras actividades afines.

### Anexo 3. CV resumido

Max Renan Marcos Vásquez

Celular: 984358039 / e-mail: [max.marcosv@pucp.pe](mailto:max.marcosv@pucp.pe)

Bachiller en la especialidad de Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con Maestría en Gestión Pública. Con experiencia en investigación, regulación y políticas públicas.

#### Experiencia Laboral

De	Hasta	Experiencia
Oct 2020	Actualmente	<b>Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial</b> Elaboración y/o sustento técnico de proyectos normativos y normas complementarias formulados por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial y el análisis de su impacto económico y social en el marco del Análisis de Impacto Regulatorio. Elaboración y seguimiento de Políticas y Programas vinculados a la Dirección en el marco de sus competencias.
Dic 2019	Oct 2020	<b>Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) – Dirección de Licenciamiento</b> Evaluación de los expedientes de licenciamiento institucional y de modificación de licencia de universidades según las Condiciones Básicas de Calidad, elaboración de los Informes de Observaciones y los Informes Técnicos de Licenciamiento.
Jun 2019	Nov 2019	<b>Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial</b> Análisis económico de los proyectos normativos, análisis de las estadísticas en temas de transporte y seguimiento a los mercados de los servicios de transporte terrestre.
Dic 2018	May 2019	<b>Universidad Marcelino Champagnat</b> Especialista metodológico para proyectos vinculados a la gestión de materiales y recursos educativos y para la línea de base de programas técnicos de World Vision, incluyendo monitoreo del trabajo de campo.

De	Hasta	Experiencia
Abr 2018	Jul 2018	<b>Congreso de la República</b> Como parte del Equipo del despacho Congresal, elaboración de Proyectos de Ley en diversos temas económicos y sociales, preparación de presentaciones y documentos solicitados, además de apoyar en la difusión de actividades y contenidos para las redes sociales.
Dic 2016	Mar 2018	<b>Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Oficina de Planeamiento</b> Revisión del diseño y seguimiento a los Programas Presupuestales 0138 <i>Reducción del costo, Tiempo e Inseguridad en el Sistema de Transporte</i> , y 0148 <i>Reducción del Tiempo, Inseguridad y Costo Ambiental en el Transporte Urbano.</i> , además de apoyar en la elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y del Plan Estratégico Institucional (PEI)
Mar 2015	May 2016	<b>Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia</b> Analista de Investigación. Sistematización de los resultados de la II etapa y formulación de la III etapa, preparación de documentos de investigación, consolidación de la información económica, presupuestal y sectorial del sistema de administración de justicia.
Nov 2014	Ene 2015	<b>Diario Gestión</b> Redactor Senior de la sección economía de la edición impresa. Redacción de artículos periodísticos, entrevistas y soporte teórico y conceptual para los periodistas asignados a la sección economía.
Oct 2013	Nov 2014	<b>Instituto de Estudios Peruanos</b> Asistente de Investigación para el proyecto SABA Plus, Modelo Integral de Saneamiento Básico Rural en el Perú, con trabajo de campo, entrevistas y análisis de información y elaboración de documentos sobre agua y saneamiento y afines.
May 2012	May 2013	<b>Empresa Municipal Administradora de Peajes de Lima (EMAPE)</b> Practicante en la Gerencia de Operaciones a cargo de la organización y análisis de datos de flujo vehicular, recaudación y auxilio vial.
Mar-2009	Dic-2009	<b>CENTRUM CATÓLICA</b> Practicante. Asistente de Investigación. Revisión de Bibliografía, elaboración de marco teórico y análisis estadístico y econométrico en temas de turismo.

## **Otros proyectos**

DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL PARA LOS INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACION SUPERIOR PEDAGÓGICA ALINEADO AL MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL SECTOR

Consultor – Enaccion S.A.C. (jul-2016)

DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PEDAGÓGICA E INSTITUCIONAL PARA LOS INSTITUTOS Y ESCUELAS DE EDUCACION SUPERIOR PEDAGÓGICA ALINEADO AL MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL SECTOR

Consultor. MINEDU y Proyecto FORGE – GRADE (set-2015)

LIMA, VAS?

Productor. Mallku Casa Realizadora S.A.C. (oct-2018 en adelante)

## **Educación**

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

2013

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía

Universidad Cesar Vallejo

2020

Maestro en Gestión Pública

## **Diplomados y Programas de Especialización**

- PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD, GERENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA – 2016. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP
- PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA. Centro de Educación Ejecutiva – Universidad del Pacífico
- GESTIÓN PÚBLICA. Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión
- INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica

## **Cursos y Seminarios**

- Curso Teórico-Práctico Intermedio Sobre Metodología Para La Evaluación De Impacto De Políticas Públicas. CEDLAS – GRADE.
- Taller para investigadores jóvenes: preparando propuestas de investigación orientadas a donantes. CIES.
- Modelos Para La Toma De Decisiones. CISEPA.
- Introducción A La Evaluación De Impacto. CISEPA.
- Curso De Extensión: Consulta Y Participación Ciudadana En La Gestión De Los Recursos Naturales. INTE.
- STATA 10 para economistas. INFOPUC.
- Excel aplicado a las finanzas y a la evaluación de proyectos. INFOPUC.
- Manejo de base de datos con Access y SQL server. INFOPUC.
- Gestión de proyectos sociales y su articulación con el PMI. SEDIPRO.
- Curso MOOC “Estructura Y Funcionamiento Del Estado Peruano” . SERVIR.
- Curso MOOC "El Sistema de Gestión de Recursos Humanos y la Ley del Servicio Civil". SERVIR.
- Curso MOOC "Análisis de Calidad Regulatoria". SERVIR.
- Curso MOOC "Comunicación de Evidencias de Monitoreo y Evaluación". SERVIR.
- Curso MOOC "De la clase presencial a la enseñanza remota". SERVIR.
- Curso MOOC "Gestión Pública con Enfoque Intercultural". SERVIR.
- Taller: Inversiones de Optimización inversiones de ampliación marginal, inversiones de reposición e inversión de rehabilitación. SERVIR.

## **Conocimientos de Computación**

Ms. Excel, Word, Power Point, Access

STATA, Eviews, R, Power BI

**Idiomas:** Español (nativo), Inglés (avanzado), Francés (avanzado)