

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL**



**FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS RESULTADOS DEL  
SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE PEAJE  
“TOLERANCIA CERO” EN LA VÍA LIMA – ICA**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN  
GERENCIA SOCIAL**

**ERIKA GARCÍA HERNÁNDEZ**

**BRIZZA ZUAZO CANO**

**ASESORA: LAURA CAVERO**

**LIMA – PERÚ**

**2014**

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo es una investigación de carácter cualitativo y tiene como objetivo general identificar los factores que favorecen o dificultan la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para reducir los accidentes de transporte interprovincial de pasajeros en la vía interprovincial Lima-Ica, a fin de sugerir mejoras y/o acciones complementarias.

Para ello, exploramos, describimos y analizamos los factores que favorecen y limitan la implementación de dicho sistema, además, las percepciones de los actores que están involucrados, a través de la revisión de documentación existente, entrevistas a profundidad y semi-estructuradas, así como a través de la observación.

En este sentido, se dará a conocer la situación de los procesos de implementación y funcionamiento del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” y los factores que contribuyen y limitan la implementación del mismo. Así también, se formulan recomendaciones para mejorar y/o complementar las acciones del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para contribuir con la reducción de accidentes, las que serán de utilidad para que los decisores políticos y responsables de la implementación del SCGP TC tengan información sustentada para implementar medidas correctivas o de ampliación, como parte de nuestro aporte a la gerencia social.



*Erika: A Juan Carlos, mi esposo, por su apoyo infinito en estos años de estudio.*

*Brizza: A Leonardo, mi hijo, por enseñarme a amar de una manera única y recibirme con una sonrisa cuando llego a casa.*

## INTRODUCCIÓN

En el Perú, cada año mueren alrededor de 700 personas en la red vial nacional. Con la finalidad de reducir los índices de accidentalidad en las carreteras del país, en el 2006, se crea mediante Decreto Supremo 035-2006, el Sistema de Control de Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” (SCGP-TC) el cual consiste en un control de las condiciones mínimas de seguridad y calidad en los servicios prestados por los operadores de transporte interprovincial de pasajeros y mercancías.

Organismos como la Defensoría del Pueblo mostraron su preocupación en el alto índice de accidentes en las carreteras, a la vez que los medios de comunicación informaban diariamente de la ocurrencia de muertes en las vías nacionales. Es así que el Congreso, por una iniciativa legislativa del Gobierno, crea la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías (SUTRAN), encargado de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas, carga y mercancías; asumiendo así la conducción del SCGP-TC.

La tesis contempla el objetivo general “identificar los factores que favorecen o dificultan la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para reducir los accidentes de transporte interprovincial de pasajeros en la vía interprovincial Lima-Ica, a fin de sugerir mejoras y/o acciones complementarias”. A la vez plantea cuatro objetivos específicos:

1. Conocer las características y los resultados del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, en relación a la disminución de accidentes vehiculares.
2. Describir los factores que favorecen o limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para reducir los accidentes interprovinciales.
3. Conocer las percepciones de los actores involucrados sobre la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero.

4. Proponer mejoras y/o acciones complementarias al Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero, para reducir los accidentes de tránsito interprovincial.

En la investigación se utilizó un mapeo de actores para identificar a las autoridades, instituciones privadas, usuarios, conductores, etc. que se encuentran involucradas en el proceso de implementación del SCGP-TC; con la finalidad de establecer nuestras unidades de análisis para el recojo de información, y posteriormente elaborar un análisis e interpretación de los resultados a través de la triangulación con los hallazgos encontrados.

Asimismo, se ha empleado un método cualitativo para desarrollar un trabajo exploratorio – descriptivo.

Este trabajo de investigación se desarrolla en seis capítulos, descritos a continuación:

El primer capítulo aborda los aspectos generales como el planteamiento del problema, la justificación del tema de investigación, la relevancia del tema para la gerencia social y los objetivos de trabajo de investigación.

El segundo capítulo presenta el marco teórico donde se incluye las características de SUTRAN y del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, estrategias de otros países para la reducción de accidentes, así como datos estadísticos de accidentes en el país y Latinoamérica.

En el tercer capítulo se desarrolla la metodología utilizada en la investigación, donde se describen las principales variables identificadas para responder a las preguntas de investigación, así como el método usado y la selección de las unidades de estudio consideradas en este trabajo. Además, describen las fuentes primarias y secundarias de información y el tipo de muestra seleccionada para la aplicación de técnicas e instrumentos usados en el trabajo de campo.

El cuarto capítulo presenta el análisis de la información obtenida mediante entrevistas a profundidad a Luis Flores, Gerente General de Soyuz; Lino de la

Barrera, ex Secretario General de SUTRAN; Juan Carlos Coquis, Coordinador de Fiscalización de Gabinete de SUTRAN y entrevistas semi-estructuradas a los conductores de Soyuz y usuarios de este medio de transporte. Asimismo, se ha utilizado el método de observación a las garitas de peaje donde se desarrolla Tolerancia Cero en la vía Lima- Ica.

Finalmente, en el capítulo cinco se encuentran las conclusiones del trabajo, y, en el capítulo seis se presentan las recomendaciones que han sido pensadas, principalmente, para proponer mejoras respecto a los factores que limitan la implementación del SCGP-TC; así como algunas recomendaciones complementarias que no tienen que ver sólo con la gestión de la SUTRAN y la implementación del sistema.



## INDICE

Resumen Ejecutivo	ii
Dedicatoria	iii
Introducción	iv
<b>Capítulo I: Aspectos Generales</b>	<b>09</b>
1.1 Planteamiento del Problema	09
1.2 Justificación del tema de investigación	11
1.3 Relevancia del tema de investigación para la gerencia social	12
1.4 Objetivos del trabajo de investigación	13
<b>Capítulo II: Marco Teórico</b>	<b>15</b>
2.1 Creación de SUTRAN	19
2.2 Algunas estadísticas del trabajo desarrollado por el Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” desde su implementación	22
2.3 Estadísticas sobre accidentes en el Perú	25
2.4 Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012	28
2.5 Aplicación del enfoque de la nueva salud pública y la Matriz de Haddon en el desarrollo de intervenciones en accidentes de tránsito.	29
2.6 Nuestro país en relación a Latinoamérica	30
<b>Capítulo III: Metodología</b>	<b>38</b>
3.1 Principales variables	38
3.2 Forma de Investigación usada	39
3.3 Método usado y selección de las unidades de análisis	39
3.4 Fuentes de información y técnicas utilizadas	40
3.4.1 Fuentes primarias	40
3.4.2 Fuentes secundarias	40

3.4.3 Técnicas usadas	41
<b>Capítulo IV: Análisis e Interpretación de los resultados</b>	<b>42</b>
<b>Capítulo V: Conclusiones</b>	<b>61</b>
<b>Capítulo VI: Recomendaciones</b>	<b>63</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>67</b>
<b>Anexos</b>	<b>70</b>



## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES

#### **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En el Perú, el año 2006, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N°108 “Pasajeros en Riesgo: La Seguridad del Transporte Interprovincial”, donde se señala que cada año mueren alrededor de 700 personas en la red vial nacional, es decir, en promedio, mueren dos personas por día a causa de un accidente vehicular.

Con la finalidad de reducir los índices de accidentalidad en las carreteras del país, el presidente de la República para el periodo 2006-2011, Alan García Pérez, mediante Decreto Supremo 035-2006, creó el Sistema de Control de Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” (SCGP-TC)<sup>1</sup> el cual consiste en un control de las condiciones mínimas de seguridad y calidad en los servicios prestados por los operadores de transporte interprovincial de pasajeros y mercancías.

En mayo de 2009, el Congreso de la República, mediante Ley N° 29380, creó la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías (SUTRAN) como ente responsable de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas, carga y mercancías; asumiendo así la conducción del SCGP-TC

En la estadística mostrada por SUTRAN, hay coincidencia en la reducción de accidentes desde que comenzó la implementación del SCGP-TC. Durante el 2010 hubieron 197 accidentes de tránsito en vías interprovinciales en zonas no controladas por Tolerancia Cero, mientras que en las áreas de control se produjeron sólo 19 accidentes, sin embargo, no existe información u evidencia declarada que sustente esta coincidencia. Teniendo como premisa que el objetivo del SCGP-TC es la reducción de accidentes en carreteras interprovinciales, la siguiente investigación pretende identificar y analizar los

---

1 El Sistema de Control de Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, para facilitar la redacción, será mencionado en adelante como SCGP-TC.

factores que favorecen o limitan la implementación del SCGP-TC para cumplir con su objetivo de reducción de accidentes.

Para ello responderemos a cuatro preguntas de investigación, detalladas a continuación:

- **¿Cuáles son las Características del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero en relación a la disminución de accidentes?**

A través de esta pregunta quisimos indagar acerca de las características y condiciones con las que cuenta el sistema para disminuir los accidentes interprovinciales en vías nacionales, finalidad que esta indicada en el DS N° 035-2006-MTC .

- **¿Qué factores favorecen el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para disminuir los accidentes?**

Con esta pregunta indagamos sobre las actividades, relaciones interinstitucionales, condiciones, lineamientos y normas que favorecen a que la implementación del SCGP-TC contribuya con la reducción de accidentes, según las experiencias y conocimiento de los actores involucrados en todo el proceso de implementación de este sistema.

- **¿Qué factores limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para disminuir los accidentes?**

De igual forma, con esta pregunta indagamos sobre las actividades, relaciones interinstitucionales, condiciones, lineamientos y normas que limitan que la implementación del SCGP-TC contribuya con la reducción de accidentes, según las experiencias y conocimiento de los actores involucrados en todo el proceso de implementación de este sistema.

- **¿Cuáles son las percepciones de los actores involucrados sobre la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero y su relación con la disminución de accidentes?**

Con esta interrogante, preguntamos a nuestros entrevistados de acuerdo a su experiencia y vivencia personal, cuál es su percepción del SCGP-TC.

Por otro lado, centraremos nuestra investigación en la ruta Lima-Ica, ya que del total de accidentes de carretera ocurridos en el país, el 33% corresponde a accidentes registrados en las regiones Lima e Ica y, de estos, el 28% ocurrieron en la carretera Panamericana Sur, en dicho tramo<sup>2</sup>.

En este sentido, nuestra investigación servirá para conocer la situación de los procesos de implementación y funcionamiento del SCGP-TC y los factores que contribuyen o limitan la implementación del mismo. Así también, formular sugerencias para mejorar y/o complementar las acciones del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para contribuir con la reducción de accidentes, las que serán de utilidad para que los decisores políticos y responsables de la implementación del sistema tengan información sustentada para implementar medidas correctivas o de ampliación, como parte de nuestro aporte a la gerencia social.

## 1.2. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

Las consecuencias de los accidentes de tránsito, sobre todo en vías interprovinciales, son un problema de gran magnitud, por sus efectos en el gran número de pérdida de vidas humanas, por las lesiones que ocasionan -algunas graves y permanentes- por el impacto en la estructura familiar y sustentación (cuando los fallecidos en los accidentes eran el sostén económico de la familia).

Los accidentes de tránsito generan un alto gasto social para los Estados, considerando los gastos de salud, el tiempo usado por los empleados públicos que forman parte del proceso en cada accidente ocurrido (policías, fiscales, jueces, médicos legistas, etc.) servicio social a familias que quedan en desamparo, entre otros.

En este sentido, nuestro tema de investigación se ha centrado en el Sistema de Control en Garitas “Tolerancia Cero” y su relación con la disminución de accidentes de tránsito en las vías nacionales, para lo cual investigamos sobre sus características, los factores que contribuyen o limitan su implementación para cumplir con su objetivo e indagar, desde el punto de vista de los actores

---

<sup>2</sup> Fuente: Unidad de Estadística de SUTRAN-año 2010.

involucrados, las percepciones sobre el SCGP-TC y su contribución en la disminución de accidentes de tránsito interprovinciales.

### **1.3. RELEVANCIA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN PARA LA GERENCIA SOCIAL**

El diseño, mejora e implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza están siendo priorizadas, desde hace muchos años, por los países en vías de desarrollo, para combatir la pobreza tal como lo demanda los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, firmados por los 191 Estados Miembros, entre ellos Perú.

Por otro lado, conscientes de que la gerencia social, busca la elaboración e implementación de programas, proyectos y planes de desarrollo, que pensados eficiente y eficazmente y alineados con la política pública, puedan combatir los problemas de los distintos sectores en nuestro país (salud, educación, economía, trabajo, etc.) consideramos que la problemática de los accidentes de tránsito es también un tema en el que la gerencia social debería estar involucrada, puesto que como se ha mencionado anteriormente, los accidentes de tránsito generan un gasto social que podría prevenirse y evitarse, contribuyendo así con la disminución de la pobreza en nuestro país.

Según Carine Clert, líder sectorial del Banco Mundial en desarrollo humano para los países andinos:

“Las regiones del Perú tienen capacidades distintas para responder al desafío de la pobreza y de la inclusión social. Las políticas de protección por sí solas, sin reformas estructurales en salud y en educación, no van a tener resultados, y estas reformas estructurales en salud y en educación requieren tiempo para tener impacto”. (...) Si uno ve países como Noruega, los países del norte, lo que estos países indican es que es muy importante tener igualdad de oportunidades, de educación, salud, un nivel de protección social decente, para mantener en un momento dado la competitividad del país, para mantener un desarrollo sostenible con varias fuentes de crecimiento, y no solamente fuentes de crecimiento que se basan en recursos naturales, que son de naturaleza frágil, sino poder

diversificar la economía, y para eso un país tiene que tener una fuerza laboral que pueda responder”. (Noriega, 2013, <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/entrevista/224/0>)

En este sentido, podemos comentar que los accidentes generan pérdidas de vidas humanas y en otros casos dejan secuelas físicas y/o psicológicas importantes, que, además de que requieren de una atención no prevista dentro del gasto familiar, representan el cese temporal o determinante del mundo laboral, en aquellos casos en que la víctima forme parte del ingreso familiar.

Considerando la cita anterior, en nuestro país hacen falta reformas estructurales en salud y educación. Estamos de acuerdo que estos dos sectores deberían ser complementarios para la reducción de pobreza y, llevando esto al tema de nuestra investigación específicamente, deberían estar involucrados en la prevención de accidentes de tránsito, como parte de una reforma estructural.

#### 1.4. OBJETIVOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo, que se ha basado en investigar el problema central que responde a la pregunta **¿Cuáles son los factores que favorecen o dificultan la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para reducir los accidentes de transporte interprovincial de pasajeros en la vía interprovincial Lima-Ica?**, tiene cinco objetivos, uno general y cuatro específicos:

##### **Objetivo General:**

Identificar los factores que favorecen o dificultan la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” para reducir los accidentes de transporte interprovincial de pasajeros en la vía interprovincial Lima-Ica, a fin de sugerir mejoras y/o acciones complementarias.

##### **Objetivos Específicos:**

1. Conocer las características y los resultados del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, en relación a la disminución de accidentes vehiculares.
2. Describir los factores que favorecen o limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para reducir los accidentes interprovinciales.
3. Conocer las percepciones de los actores involucrados sobre la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero.
4. Proponer mejoras y/o acciones complementarias al Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero, para reducir los accidentes de tránsito interprovincial.



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

Como ya hemos comentando, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones decide implementar el Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” (SCGP-TC) mediante el Decreto Supremo N° 035-2006-MTC, emitido el 30 de octubre del 2006. No obstante, el plan entró en vigencia el 15 de noviembre del mismo año.

Mediante la implementación de este sistema, el Estado buscaba reducir la ocurrencia de accidentes de tránsito producidos con la intervención de vehículos destinados al servicios de transporte interprovincial de personas y de mercancías<sup>3</sup>, impidiendo que los vehículos que realizan las actividades mencionadas, transiten por las garitas de peaje ubicadas en la red vial nacional y utilizar la infraestructura vial, si es que no cumplen con los siguientes requisitos:

- 1.1. Contar con la documentación de formalización del vehículo, de acuerdo a la modalidad del servicio al que está destinado, conforme al siguiente detalle:
  - a) Certificado de Habilitación Vehicular, para los vehículos del servicio de transporte interprovincial de personas de ámbitos nacional o regional, tanto el que se presta en mérito a una concesión interprovincial, como el que se presta en mérito a un permiso de operación o un permiso excepcional;
  - b) Constancia de Inscripción del Vehículo en el Registro Nacional de Transporte Terrestre de Mercancías, para los vehículos del servicio de transporte de mercancías y para aquellos que realizan transporte por cuenta propia;
  - c) Documento de idoneidad expedido por la autoridad competente del Perú, para los transportistas nacionales de pasajeros y mercancías autorizados conforme al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre en los países del Cono Sur;

---

<sup>3</sup> Decreto Supremo 035-2006-MTC.

- d) Permiso Complementario expedido por la autoridad competente del Perú, para transportistas extranjeros de pasajeros y mercancías autorizados conforme al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre en los países del Cono Sur; y
  - e) Certificado de Habilitación del país de origen, para los transportistas nacionales y extranjeros de pasajeros y mercancías autorizados conforme a las Decisiones 398 y 399 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.
- 
- 1.2. Contar con el Certificado de Operatividad vigente que acredite que el vehículo ha sido sometido a la inspección técnica periódica que disponen las normas vigentes. Para el caso del transporte pesado de carga en camión, este requisito será exigible a partir de la fecha prevista en el artículo 4.
  - 1.3. Contar con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).
  - 1.4. La profundidad del dibujo de la superficie de rodadura de alguno de los neumáticos no sea menor a dos (2) milímetros. La verificación de este requisito deberá realizarse mediante el empleo de un profundímetro.
  - 1.5. Que el vehículo cuente con las luces exigidas por las normas vigentes y que éstas se encuentren operativas.
  - 1.6. Llevar en la parte posterior y lateral del vehículo el material retrorreflectivo en láminas, conforme a las especificaciones establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC.
  - 1.7. Que el vehículo cuente con el número de conductores que señala el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, y que éste no conduzca más allá de las horas permitidas, debiendo descansar un mínimo de doce (12) horas continuas por cada diez (10) horas de conducción dentro de un lapso de

veinticuatro (24) horas, lo que constará en el Cuaderno del Conductor, el mismo que deberá contener:

- a) Nombre del conductor.
- b) Número de la licencia de conducir.
- c) Datos de la empresa de transporte, incluyendo los de su inscripción en el Registro Nacional de Transporte Terrestre.
- d) Horas de inicio y de conclusión del viaje, debiendo precisarse las horas de descanso. (\*)

(\*) De conformidad con el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 036-2006-MTC, publicado el 22 noviembre 2006, se otorga a la Dirección General de Circulación Terrestre un plazo de noventa (90) días para que, mediante Resolución Directoral, regule el uso del Cuaderno del Conductor, a que se refiere el presente numeral 1.7. Durante dicho plazo, la verificación de los requisitos de número de conductores, jornadas de conducción permitidas y descanso del conductor serán verificados a través de la Hoja de Ruta a que se refiere el artículo 120 del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2004-MTC.

- 1.8. Que el conductor no conduzca en estado de ebriedad o bajo la influencia de sustancias estupefacientes, que cuente con licencia de conducir, que ésta no se encuentre retenida, suspendida o cancelada y que corresponda a la categoría del vehículo que conduce. La verificación del estado de ebriedad, así como el examen toxicológico, se podrá realizar con cualquier medio tecnológico que acredite dicho estado.
- 1.9. Que el parabrisas del vehículo no se encuentre rajado de forma tal que impida la visibilidad del conductor y que éste cuente con limpiaparabrisas en óptimo estado de funcionamiento. Se considera parabrisas rajado que impide la visibilidad del conductor, cuando en el área de barrido del limpiaparabrisas existe un conjunto de rajaduras tipo “telaraña”.
- 1.10. Contar con parachoques delantero y posterior y/o dispositivo antiempotramiento, los mismos que no deberán tener filos angulares cortantes, no deben exceder el ancho del vehículo y deben cumplir con los requisitos técnicos establecidos en el numeral 14 del Anexo III del Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC. El parachoques posterior o dispositivo antiempotramiento

no será exigible a aquellos vehículos que, por su diseño y la naturaleza del servicio que prestan, no permitan la instalación de dicho dispositivo, siempre y cuando la estructura de la carrocería del vehículo en su parte posterior no esté a más de 550 mm de altura del nivel del piso.

(\*) Artículo incorporado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2007-MTC, publicado el 10 febrero 2007.

1.11. Contar con el cinturón de seguridad de acuerdo a las características señaladas en el literal d) del artículo 41 del Decreto Supremo N° 009-2004-MTC.”(\*)

(\*) Numeral incorporado, a partir del 01 de diciembre del 2007, por el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC, publicado el 14 octubre 2007.

1.12. Utilizar en la prestación del servicio de transporte conductores inscritos en el registro.”(\*)

(\*) Numeral incorporado, a partir del 01 de diciembre del 2007, por el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC, publicado el 14 octubre 2007.

De cumplir con los requisitos descritos, el vehículo de transporte de pasajeros y transporte de mercancías podrá seguir su recorrido, caso contrario, es devuelto al terminal donde partieron. No obstante, los inspectores brindan a los conductores la oportunidad de solucionar la falta observada en la misma garita, por ejemplo luces, cintas reflectivas, con la finalidad de no perturbar el viaje de los pasajeros.

En sus inicios el Plan Tolerancia Cero fue implementado sólo en Lima, en las tres garitas de salida de la capital, estas son: Ancón por el norte, Corcona por el centro y Pucusana por el sur.

Tabla N° 2.1. Puntos de Intervención

REGIÓN	GARITA	SERVICIO DE TRANSPORTE	PUNTO DE INTERVENCIÓN	INICIO DE OPERACIONES
Lima	Ancón	Mercancías	Panamericana Norte Km. 42, Distrito de Sta. Rosa	16.11.2006 (Pasajeros)
		Buses	Panamericana Norte Km. 48, Peaje Conviaal Ancón	
		Variante – Buses	Panamericana Norte Km. 47.9 Ancón	
	Pucusana	Mercancías	Panamericana Sur Km. 56.5	01.02.2007 (Mercancías)
		Buses	Panamericana Sur Km. 56.5 Grifo Petro América	
	Corcona	Mercancías Buses	Carretera Central Km. 48 - Grifo Pecsca	

Fuente: Sustran

El cuadro 2.1 muestra la ubicación de las tres garitas de control que ocupan la ruta Lima – Ica, así como la fecha de inicio y el tipo de intervención que realiza Tolerancia Cero según las características del servicio de transporte circulante.

Paulatinamente, fueron incorporándose al plan, bajo la tutela y presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las regiones donde se presentaba mayor número de accidentes: Piura, Lambayeque, Junín, Ica, Arequipa y Tacna. Posteriormente, con la creación de SUTRAN y bajo su presupuesto, se ha implementado también en Trujillo, Cusco y Puno, en éstas dos últimas regiones sólo se realizan las inspecciones en terminales terrestres y de manera inopinada, según lo señaló Juan Carlos Coquis, Coordinador de Fiscalización de Gabinete de SUTRAN.

## 2.1. CREACIÓN DE LA SUTRAN

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene entre sus competencias el desarrollo de la infraestructura carretera nacional, del sector aeronáutico, portuario, ferrocarrilero, comunicaciones, además de las labores normativas, de gestión y fiscalización del transporte terrestre. Asimismo, se encuentra bajo su competencia las siguientes instituciones: Corpac (Corporación Peruana de

Aeropuertos y Aviación Comercial), Serpost (Servicios Postales del Perú S.A.), APN (Autoridad Portuaria Nacional) y Enapu (Empresa Nacional de Puertos).

En las labores relacionadas al transporte terrestre se apreciaba mayores deficiencias, las mismas que eran evidenciadas a través de los medios de comunicación que informan a diario sobre la alta accidentalidad en las vías nacionales.<sup>4</sup>

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es un ministerio enorme con muchas aristas y frentes que atender y, que evidentemente, no estaba cumpliendo eficientemente con sus funciones en el ámbito de transporte terrestre.

Desde la gestión de la ministra, Verónica Zavala, el Gobierno envió al Congreso de la República una iniciativa para crear la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), a fin que sea ésta la institución la encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades relacionadas al transporte terrestre en el ámbito nacional, es decir, fuera de la esfera municipal que es la encargada del transporte urbano.

Es así que el Parlamento aprobó la Ley N° 29380 en mayo del año 2009, dando creación a la SUTRAN, ente adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y que asumió parte de las funciones de la Dirección General de Transporte Terrestre del MTC, en lo relativo a la fiscalización, supervisión y control. En esa línea de acción, la dirección del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” pasa a ser ejecutado por la SUTRAN. (Decreto Supremo N° 06-2010-MTC).

La Ley refiere que la SUTRAN estará encabezada con un superintendente, además de contar con un Consejo Directivo encargado de aprobar las políticas de su administración; el mismo que está presidido por el superintendente e integrado por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y el MTC. Además cuenta con órganos de control, asesoría, apoyo, línea, defensa judicial y desconcentrados.

---

<sup>4</sup> Diario Perú 21. Ediciones del 14 de abril y 25 de diciembre de 2009.

El Decreto Supremo 033-2009-MTC, que aprueba el Reglamento de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), señala las principales funciones de esta institución:

- Dictar las disposiciones normativas en el ámbito y la materia de su competencia.
- Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de los servicios de transporte terrestre de 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.
- Supervisar y fiscalizar la circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia, velando por el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Vehículos, sancionando a quien corresponda, por las infracciones e incumplimientos de los mismos.
- Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de autorizaciones, concesionarios y prestadores de servicios complementarios, inspecciones, certificaciones, verificaciones y otras relacionadas con el transporte y tránsito terrestre.
- Administrar el régimen de imposición de papeletas por las infracciones de tránsito detectadas en la red vial bajo su competencia.
- Asistir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en todos los aspectos vinculados a la Mercancías (SUTRAN).
- Controlar y fiscalizar la ubicación de avisos publicitarios en la red vial en el ámbito de su competencia.
- Denunciar ante la autoridad competente el incumplimiento de obligaciones ambientales, tributarias y laborales en la prestación del servicio de transporte terrestre, que tome conocimiento en el ejercicio de sus competencias.
- Llevar adelante la ejecución coactiva de las obligaciones pecuniarias derivadas de la fiscalización del transporte y tránsito terrestre en el marco de la presente Ley, para cuyo efecto la SUTRAN está facultada para exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer, conforme a la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, y demás normas.

- Fiscalizar y sancionar a los que prestan servicio de transporte de ámbitos nacional o internacional o circulan por la red vial bajo su competencia, sin contar con autorización o cuando ésta no se encuentre vigente.
- Suscribir y ejecutar convenios de colaboración o gestión con otros organismos de los sectores público y privado para los fines de la supervisión y fiscalización de los temas a su cargo.
- Suscribir y ejecutar convenios con gobiernos regionales y locales para brindar capacitación, asistencia técnica o asumir la supervisión, fiscalización y sanción de los incumplimientos e infracciones en que incurran los titulares de los servicios de transporte terrestre bajo su competencia, los conductores habilitados para el servicio o los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte.
- Coordinar con los órganos competentes de los gobiernos regionales y locales asuntos de carácter técnico y normativo 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.
- Las demás funciones que sean compatibles con la finalidad de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), y las que le sean delegadas de acuerdo a ley.

## **2.2. ALGUNAS ESTADÍSTICAS DEL TRABAJO DESARROLLADO POR EL SISTEMA DE CONTROL EN GARITAS DE PEAJE “TOLERANCIA CERO” DESDE SU IMPLEMENTACIÓN**

Como hemos señalado, el trabajo de los inspectores se basa en realizar la supervisión de los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros, para ello declaran mediante actas, cuando un vehículo es “conforme” –cumple con todos los requisitos exigidos por la ley- y, “no conforme”, cuando no los cumple.

En el siguiente cuadro se observa la productividad de las intervenciones de Tolerancia Cero en vehículos de transporte interprovincial de pasajeros y de carga. El cuadro revela que el nivel de incumplimiento tiende a la baja sistemática.

**Tabla N° 2.2. Productividad de las Intervenciones**

<b>INTERVENCIONES EN EL ÁMBITO DE LAS VÍAS NACIONALES GARITAS DE PEAJE DE CONTROL TOLERANCIA CERO 2006 - 2010</b>				
<b>Año</b>	<b>Total Intervenciones</b>	<b>Vehículos Conformes</b>	<b>Vehículos No Conformes</b>	<b>Nivel de Incumplimiento</b>
2006 (1)	7,114	6,462	642	9.02%
2007	1'282,444	1'216,815	65,629	5.12%
2008	2'031,993	1'943,087	88,906	4.38%
2009	2'142,681	2'088,933	53,748	2.51%
2010 (2)	327,092	315,648	11,444	-

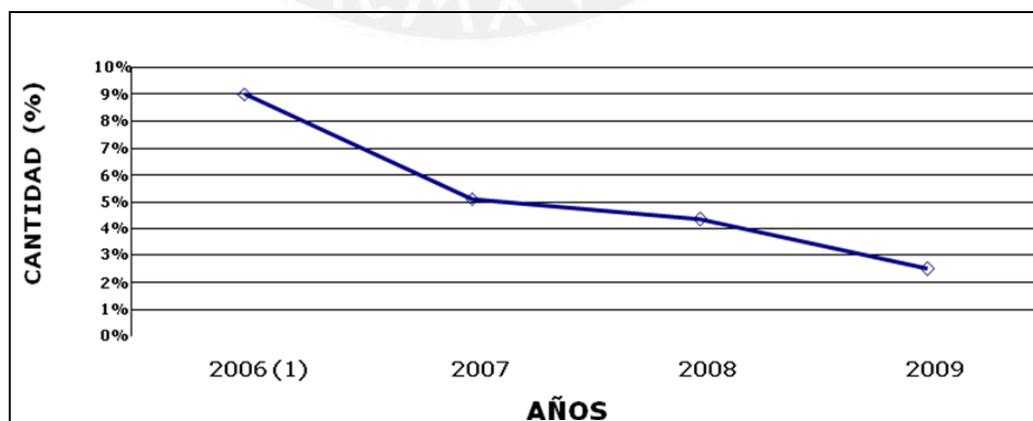
(1): Comprende a partir de quincena de noviembre a diciembre del 2006.

(2): Hasta febrero del 2010.

Fuente: Sutran.

El siguiente cuadro muestra la tendencia del nivel de incumplimiento en los lugares sujetos al control del SCGP-TC, donde también se refleja el impacto en la formalización de las empresas, puesto que un vehículo que no cuenta con los requisitos exigidos por el plan no podrá circular por la red vial nacional.

**Gráfico N° 2.1. Tendencia del Nivel de Incumplimiento**



Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2.3 nos muestra la accidentalidad comparada en las áreas de circulación de vehículos de transportes de pasajeros y mercancías que circularon en la red vial nacional. La estadística de SUTRAN demostraría que la presencia de Tolerancia Cero en las vías sí ha contribuido a la reducción de accidentes.

**Tabla N° 2.3: Accidentalidad Comparada  
Vías sin y bajo control de Tolerancia Cero**

Accidentes de Tránsito (1)			
Año	Total	Áreas SIN control de Tolerancia Cero	Áreas BAJO control de Tolerancia Cero
2006	490	463	27 (2)
2007	503	265	238
2008	880	807	73
2009	936	880	56
2010	207	197	19

(1) No se consideran accidentes en áreas Urbanas. No obstante, se incluyen aquellos accidentes ocasionados por vehículos, que seguían ruta de ámbito nacional.

(2) Se incluyen, los accidentes ocasionados a partir del 16.11 al 31. 12.2006

**Fuente: Sutran.**

La tabla 2.3 señala una línea de tiempo desde el año 2006 al 2010, y muestra la alta accidentalidad de las carreteras no sujetas al control del SCGP-TC, mientras que en las vías con control del sistema, la accidentalidad tiende a la baja.

No obstante, el informe de Consultoría para la Evaluación de Diseño y Ejecución del Presupuesto Público del Sistema de Control en Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, el cual utilizó una metodología de evaluación del marco lógico de la Red Nacional Vial, concluyó que el Sistema de Control “Tolerancia Cero” es limitado y no disminuye de forma significativa los accidentes vehiculares en carreteras, debido a que sólo está restringido al transporte de pasajeros y no considera a los vehículos particulares<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Guerra García, Velazo y Castillo 2009: 65.

### 2.3. ESTADÍSTICAS SOBRE ACCIDENTES EN EL PERÚ

De acuerdo a la Unidad de Estadística de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN, sólo en el año 2010 ocurrieron 823 accidentes de tránsito en las vías nacionales, dejando 685 personas fallecidas y 3,913 personas heridas, estas cifras no incluyen los accidentes ocurridos en vías urbanas (dentro de las ciudades).

La Dirección de Protección de Carreteras de la Policía Nacional Policía del Perú (DIVPRCAR) cuenta con estadísticas generales de accidentes, heridos y fallecidos en vías nacionales. Esta dirección de la PNP es la encargada de intervenir preliminarmente en accidentes de tránsito y/o siniestros que se produzcan en las carreteras, prevenir y combatir la comisión de delitos, faltas e infracciones administrativas en las carreteras y participar en la educación sobre seguridad vial de los conductores de vehículos de transportes en carreteras, previniendo los accidentes de tránsito<sup>6</sup>.

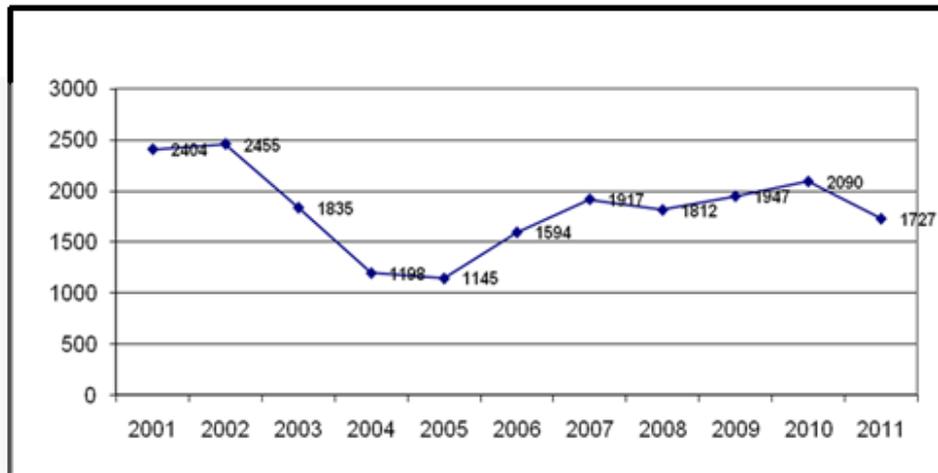
Las estadísticas de la DIVPRCAR<sup>7</sup> muestran la variación en el número de accidentes de tránsito, heridos y personas fallecidas desde el año 2001 al 2011.

#### **Gráfico N° 2.2 Heridos en accidentes de tránsito Enero del 2001 a octubre del 2011**

---

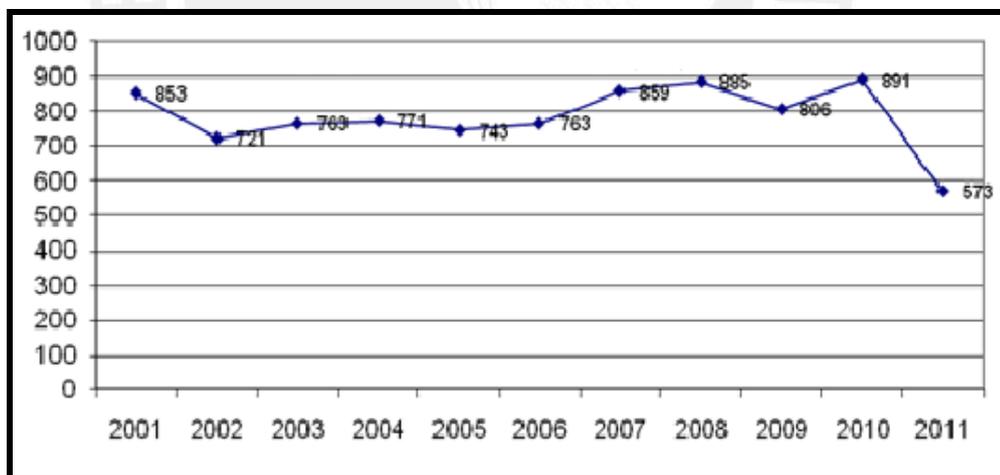
<sup>6</sup> Situación de los accidentes de tránsito en la red vial nacional. Exposición del Coronel PNP Juan Olivera García, Director de Protección de Carreteras. Pág. 3.

<sup>7</sup> Situación de los accidentes de tránsito en la red vial nacional. Exposición del Coronel PNP Juan Olivera García, Director de Protección de Carreteras. Pág. 9, 10 y 11.



El gráfico nos indica que el número de heridos en la última década siempre ha estado por encima de las mil personas anuales, con picos en los años 2002: 2455 heridos, 2007: 1917 heridos y 2010 con 2090 heridos.

**Gráfico 2.3 Muertos en accidentes de tránsito.  
Enero 2001 a octubre 2011**



El gráfico 2.3 demuestra que la alta accidentalidad en las pistas del país ha sido una constante en los últimos diez años. La baja observada en el año 2011 está referida a que la estadística sólo toma hasta el mes de octubre.

Los accidentes de tránsito causan un gran perjuicio económico a la economía de nuestro país, así lo revela el Documento Técnico: Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012, donde se señala que

los costos de los daños producidos por accidentes de tránsito podrían ascender a mil millones de dólares por año, es decir, aproximadamente el 1.5 a 2% del Producto Bruto Interno, cifra que afecta la economía nacional y por ende al desarrollo del país<sup>8</sup>.

El mismo documento señala que el costo anual de la atención de rehabilitación de las personas con discapacidad permanente por accidentes de tránsito representa el 0,12 % del Producto Bruto Interno 2008 y el costo global de la atención de rehabilitación de las personas con discapacidad permanente por accidentes de tránsito es US\$ 1 975 167,109.

Asimismo, respecto al costo directo en la vida de las personas, el informe señala que los accidentes de tránsito constituyen la tercera causa de AVISA (Años de Vida Saludables Perdidos) en el Perú, después de las enfermedades no transmisibles y las transmisibles maternas, perinatales y nutricionales.

Según el Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú – 2004<sup>9</sup>, Los componentes del AVISA son los Años de vida Perdidos por Muerte Prematura (AVP) y los Años Vividos con Discapacidad (AVD). La suma de ambos mide la Carga de la Enfermedad para un individuo que es la unidad básica para calcular lo que sucede en un país o una región.

$$\text{AVISA} = \text{AVP} + \text{AVD}$$

De otro lado, el Informe Defensorial N° 108, “Pasajeros en riesgo: la seguridad en el transporte interprovincial<sup>10</sup>” elaborado por la Defensoría del Pueblo, señala que cada año mueren alrededor de 700 personas en la red vial nacional y aproximadamente 4000 personas resultan heridas.

<sup>8</sup> Estadística realizadas por la Oficina General de Estadística e Informática y el Instituto Nacional de Rehabilitación integrantes de la ESNAT del Ministerio de Salud citado en el Documento Técnico: Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009 – 2012. Pág. 18.

<sup>9</sup> Dirección General de Epidemiología, Minsa. Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú– 2004. Pág. 21.

<sup>10</sup> Informe Defensorial N° 108. Defensoría del Pueblo. Lima. 2006.

Dicho informe<sup>11</sup> estudia tanto los derechos vulnerados de los ciudadanos como la debilidad institucional del Estado para atender una actividad de gran importancia para la vida de la población. Asimismo, recoge los resultados de una investigación realizada sobre una muestra de 289 expedientes de procedimientos sancionadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de cuatro regiones, a saber, Arequipa, La Libertad, Ica, Junín (por ser estas zonas de alto tráfico interprovincial). El Informe concluye con recomendaciones dirigidas a los diversos órganos involucrados en esta materia con la finalidad de propiciar una sustancial mejora en la labor de fiscalización del servicio de transporte interprovincial por parte del Estado y propone que este tema sea incorporado con prioridad en la agenda gubernamental.

Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad Vial, a través del Plan Nacional de Seguridad Vial<sup>12</sup>, señala que anualmente en el Perú se registran un promedio de 74 mil colisiones viales a nivel nacional. Así, durante el año 2006, se registraron 3,481 muertes y 46,882 personas heridas, contabilizando las registradas en las vías nacionales (principales carreteras) vías urbanas (vías dentro de las ciudades)

#### **2.4. ESTRATEGIA SANITARIA NACIONAL DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO (ESNAT) 2009-2012<sup>13</sup>**

El Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012 tiene la finalidad de contribuir en la reducción de la morbi-mortalidad ocasionada por los accidentes de tránsito, a través del impulso de una adecuada cultura de tránsito y del fortalecimiento de la atención integral en salud de las víctimas de estos accidentes.

Sus objetivos son:

- Promover e integrar acciones multisectoriales dirigidas a la prevención de las lesiones originadas por el tránsito.

<sup>11</sup> Informe Defensorial N° 108. Defensoría del Pueblo. Lima. 2006. Pág. 2.

<sup>12</sup> Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011. Consejo Nacional de Seguridad Vial. Lima. 26 de abril del 2007.

<sup>13</sup> Documento Técnico Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012. Ministerio de Salud. 2009. Pág. 13.

- Determinar las líneas de acción a desarrollar por las diferentes Direcciones del Sector Salud que contribuirán a reducir la mortalidad y las lesiones producidas por el tránsito.

## **2.5 APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE LA NUEVA SALUD PÚBLICA Y LA MATRIZ DE HADDON EN EL DESARROLLO DE INTERVENCIONES EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO<sup>14</sup>**

De acuerdo a la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012, se ha abordado la problemática de los accidentes de tránsito bajo el enfoque de la nueva salud pública, comprendiendo intervenciones de promoción de la salud para el desarrollo de una cultura de tránsito saludable en la población, y fortaleciendo la atención integral oportuna y de calidad al lesionado por accidente de tránsito.

Un instrumento utilizado para tal fin y que contempla los factores que intervienen en el accidente de tránsito, en los tres momentos que comprende (antes, durante y después), es la Matriz de Haddon, que permite el diseño de estrategias e intervenciones dirigidas a la reducción de los daños a la salud pública, a través del análisis y la identificación de medidas para mitigar el problema.

---

<sup>14</sup> Documento Técnico Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012. Ministerio de Salud. 2009. Pág. 28.

**Tabla N° 2.4: Matriz de Haddon**

MATRIZ DE HADDON		FACTORES		
Fase	Intervención	Ser Humano	Vehículos y equipos	Entorno
Antes del choque	Prevención de choques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información, educación y comunicación sobre cultura de tránsito saludable.</li> <li>• Actitudes: valores, proactividad, habilidades para la vida.</li> <li>• Presencia de alguna disfunción o enfermedad que afecte el nivel de coordinación o el estado de conciencia.</li> <li>• Movilización organizada frente a los accidentes de tránsito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen estado técnico: Revisión técnica periódica</li> <li>• Maniobrabilidad</li> <li>• Control de la velocidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y trazado de la vía pública</li> <li>• Limitación de la velocidad</li> <li>• Vías peatonales</li> <li>• Señalización adecuada en pistas y carreteras</li> </ul>
Choque	Prevención del traumatismo durante el choque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de dispositivos de seguridad.</li> <li>• Enfermedad actual o discapacidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositivos de seguridad.</li> <li>• Diseño de equipos protectores contra accidentes</li> <li>• Diseño protector contra accidentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetos protectores contra choques.</li> </ul>
Después del choque	Conservación de la vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de rescate y atención prehospitalaria.</li> <li>• Seguro contra accidentes.</li> <li>• Acceso oportuno a la atención médica.</li> <li>• Acceso a la rehabilitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidad de acceso.</li> <li>• Riesgo de incendio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de rescate equipado y accesible.</li> <li>• Servicios de emergencia equipados y con personal entrenado.</li> <li>• Servicios de soporte técnico.</li> </ul>

Fuente: OMS, Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial

## 2.6. NUESTRO PAÍS EN RELACIÓN A LATINOAMÉRICA

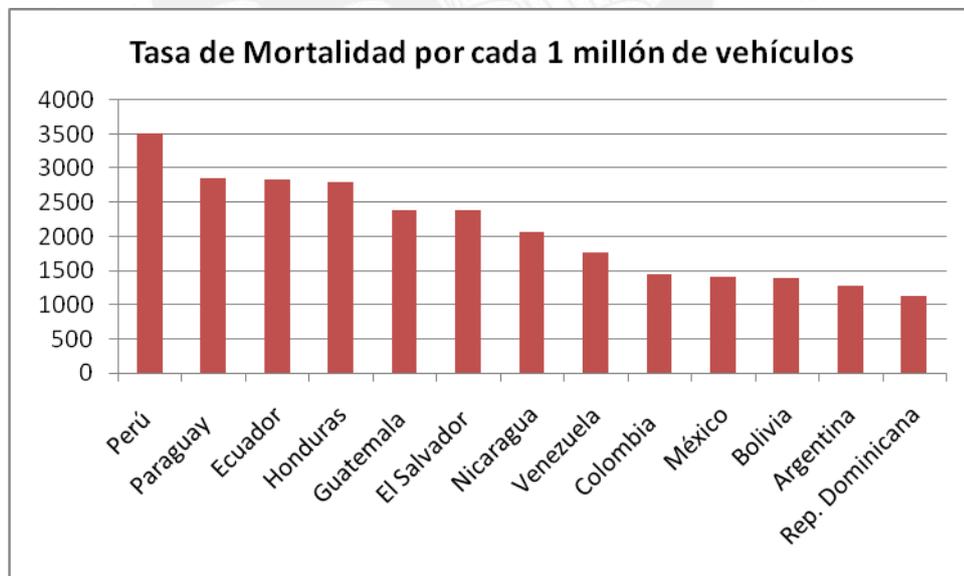
Respecto de las estadísticas en Latinoamérica, de acuerdo al Sexto Reporte Mercosur y Cuarto Latinoamericano de Siniestralidad Vial Base 2007/2008, elaborado por el Instituto de Seguridad y Educación Vial (ISEV-Argentina), nuestro país ostenta la más alta tasa de mortalidad por accidentes de tránsito en

Latinoamérica: 3516,76 personas muertas por cada millón de vehículos, como lo señala los siguientes gráficos:

**Gráfico N° 2.4**



**Cuadro N° 2.5**



Los accidentes de tránsito son considerados un problema de salud pública. Conforme a la Clasificación Internacional de Enfermedades, los accidentes se clasifican dentro de las “lesiones no intencionales”.

Los accidentes de tránsito son un problema global, de importancia en los países en desarrollo, donde se ha observado una mayor mortalidad debido a un aumento del parque automotor y a la urbanización desordenada. Existen iniciativas que manifiestan la importancia de mejorar la seguridad vial, para lo cual es necesario contar con recursos humanos que aborden esta problemática, desde la vigilancia epidemiológica, prevención, seguridad vial y atención traumatológica; sin embargo no se ha avanzado en la misma medida que otros problemas de salud<sup>15</sup>.

Siguiendo a la Organización Mundial de Salud (OMS), los choques de vehículos de motor tienen un impacto desproporcionado en los sectores pobres y vulnerables de la sociedad. “Las personas más pobres representan la mayoría de las víctimas y carecen de apoyo permanente en el caso de lesiones de larga duración. (OMS, 2004 p.4)

En el mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud publicó en el año 2004 el primer “Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito”<sup>16</sup>, en donde señala que la lesiones causadas por los accidentes resultan ser un problema de salud pública desatendido por los gobiernos que no poseen políticas articuladas para contrarrestarlo.

En el año 2009, la OMS publicó el “Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción”, una primera evaluación de la situación de la seguridad vial en 178 países<sup>17</sup>. Nuestro país también fue evaluado, el resultado de la encuesta indica que los peatones se convierten en las principales víctimas de los accidentes en las vías, le siguen los pasajeros de vehículos de cuatro ruedas.

---

<sup>15</sup> ALFARO-BASSO, Daniel

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción. Pág. 5.

<sup>17</sup> Organización Mundial de la Salud Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción. Pág. 238.

**Tabla N° 2.5. Vehículos, mortalidad por accidentes de tránsito y proporción de usuarios de las vías de tránsito: Perú**

Perú	PAÍS			VEHÍCULOS	MORTALIDAD POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO			MORTALIDAD DE USUARIOS DE VÍAS DE TRÁNSITO (%)					
	INFORMACIÓN GENERAL	Total población (2007)	INB por habitantes en US\$ (2007)		Nivel de ingresos	N° comunicado de víctimas mortales por accidentes de tránsito	N° estimado de víctimas mortales por accidentes de tránsito	Mortalidad estimada x accid. tránsito x 100 mil habit.	Conductor pasajeros de vehículos de cuatro ruedas	Conductor pasajeros de vehículos de dos y tres ruedas	Ciclistas	Peatones	Otros usuarios sin especificar
		<b>27, 902.760</b>	<b>3 450</b>	<b>Mediano</b>	<b>1, 442 387</b>	<b>3 516</b>	<b>6 001</b>	<b>3 872 - 8 672</b>	<b>21,5</b>	<b>18.0</b>	<b>3.0</b>	<b>78.0</b>	<b>1.0</b>

Fuente: OMS Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción

El informe también brinda seis recomendaciones que los países deben tomar en cuenta para mejorar su situación en materia de seguridad vial:

1. Designar un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en materia de seguridad vial.
2. Evaluar el problema, las políticas y el marco institucional relativos a los traumatismos causados por el tránsito, así como la capacidad de prevención en la materia en cada país.
3. Preparar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad vial.
4. Asignar recursos financieros y humanos para tratar el problema.
5. Aplicar medidas concretas para prevenir los choques en la vía pública, reducir al mínimo los traumatismos y sus consecuencias y evaluar las repercusiones de estas medidas, entre las que figuran reducir la velocidad excesiva e inapropiada; reducir el consumo de alcohol cuando se

- conduce; y aumentar el uso de los cascos para motocicletas, los cinturones de seguridad y los sistemas de retención para niños.
6. Apoyar el desarrollo de capacidad nacional y el fomento de la cooperación internacional.

Un aspecto importante por resaltar del informe de la OMS es que toma el concepto de “enfoque integral o enfoque sistémico” como método para combatir la alta accidentalidad en las vías.

“Un enfoque integral de la seguridad vial supone identificar las interacciones entre los usuarios de las vías de tránsito, el vehículo y el entorno vial, es decir, las áreas potenciales de intervención. Este enfoque, a menudo llamado enfoque de sistemas, reconoce que el cuerpo humano es sumamente vulnerable, a los traumatismos y que las personas cometen errores”. (OMS, 2009 p. 5)

Estos errores que señala el informe, son los accidentes producidos por conductores de los diferentes medios de transporte y los peatones.

Asimismo, el informe hace referencia a la coordinación que debe existir en varios niveles del gobierno y la sociedad civil para enfrentar el problema:

“Adoptar un enfoque de sistemas requiere la participación y la colaboración estrecha de muchos sectores: transporte, policía, sanidad, industria, sociedad civil y grupos de interés especial. Para aplicar este enfoque es fundamental la recopilación de datos fiables sobre la magnitud de los accidentes de tránsito y los factores de riesgo. Los países que mayores progresos han hecho en materia de seguridad vial son aquéllos que han adoptado este enfoque integral”. (OMS, 2009 p. 5)

Gráfico N° 2.6. Enfoque Sistémico



Fuente: OMS, Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial

El informe también muestra una alarmante estadística respecto a las principales causas de mortalidad hacia el año 2030<sup>18</sup>: las lesiones causadas por el tránsito pasarán del noveno al quinto lugar

<sup>18</sup> OMS, Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción. Pág. ix.

<b>Tabla N° 2.6. Principales causas de mortalidad</b>			
<b>Datos comparados de 2004 y 2030</b>			
<b>Año 2004</b>		<b>Año 2030</b>	
<b>Rango</b>	<b>Principales Causas</b>	<b>Rango</b>	<b>Principales Causas</b>
1	Enfermedad Isquémica del corazón	1	Enfermedad Isquémica del corazón
2	Enfermedad cerebrovascular	2	Enfermedad cerebrovascular
3	Infecciones de las vías respiratorias inferiores	3	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
4	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	4	Infecciones de las vías respiratorias inferiores
5	Enfermedades diarreicas.	5	Traumatismos por accidentes de tránsito
6	VIH / Sida	6	Cánceres de tráquea, bronquios y pulmón.
7	Tuberculosis	7	Diabetes mellitus
8	Cánceres de tráquea, bronquios y pulmón.	8	Enfermedad cardiaca hipertensiva.
9	Traumatismos por accidentes de tránsito	9	Cáncer al estómago.
10	Prematuridad y bajo peso al nacer.	10	VIH / Sida.

Fuente: OMS. Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial. Es hora de pasar a la acción. 2009

Estas estadísticas no hacen sino advertir lo que se está produciendo en el país y en el mundo: un acelerado crecimiento de las cifras de muertos y heridos por accidentes, en especial en los países de menor grado de desarrollo.

Como se puede observar con la información mostrada, la alta tasa de accidentalidad en las carreteras del país se ha convertido en una amenaza

permanente a la vida, la salud y la seguridad de los pasajeros, en especial de aquellos que menos recursos tienen y optan por este medio de transporte.

En relación al concepto de accidente, M R Jouvencel, señala que de forma genérica un accidente se entiende como un suceso eventual que altera el orden regular de las cosas, esencialmente desgraciado; se presenta de forma violenta, súbita por causa externa e involuntaria, produciendo daños en las personas o en las cosas. También señala que el accidente de circulación se define como el producido en las vías públicas de las poblaciones y en las carreteras por los vehículos que en ellas transitan.

De otro lado, Anibal O. García <sup>19</sup>señala que el uso de término “accidente” confunde el problema. Sindicar que un siniestro de tránsito no puede ser calificado hasta que no se sepa qué es lo que realmente ha ocurrido y qué rol tuvo cada protagonista en la secuencia que desencadenó el hecho. Agrega que sólo cuando se sepa a ciencia cierta lo que sucedió y se llegue a la conclusión que se trató de un hecho imprevisto, fortuito e inesperado, se puede llamar accidente.

Agrega que el uso indiscriminado de este término obstaculiza el estudio de los siniestros viales, puesto que un accidente no es producto del azar. Adelantar el calificativo de accidente, elimina la noción de responsabilidad y negligencia. Calificar de accidente un “siniestro de tránsito” podría ocultar la inconducta de las personas en el tránsito.

La sociedad considera que los accidentes son producto de la casualidad, desgracia, contratiempo, catástrofe o cualquier otra situación relacionada al azar, a lo inevitable y que poco se puede hacer para prevenirlos o evitarlos. Sin embargo, se define al accidente como el hecho súbito que ocasiona daños a la salud y que se produce por la ocurrencia de condiciones potencialmente prevenibles<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Anibal O. García. Vías Humanas. Investigación y reconstrucción de los siniestros en el tránsito Fondo Editorial. PUCP. Página 152.

<sup>20</sup> ALFARO-BASSO, Daniel

## CAPITULO III

### METODOLOGÍA

En el presente capítulo informaremos acerca de las principales variables identificadas para responder a las preguntas de investigación, así como el método usado y la selección de las unidades de estudio consideradas en este trabajo. Además, describiremos a las fuentes primarias y secundarias de información y el tipo de muestra seleccionada para la aplicación de técnicas e instrumentos usados en el trabajo de campo.

#### **3.1. PRINCIPALES VARIABLES**

Como se mencionó en el capítulo I, nuestro trabajo busca responder a 5 objetivos, uno general y cuatro específicos. En este sentido, se han identificado cuatro variables en las cuales se centrará nuestro trabajo de investigación y el análisis de la información:

1. Características del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero.
2. Factores que contribuyen al logro de los objetivos de Tolerancia Cero.
3. Factores que limitan el logro de los objetivos de Tolerancia Cero.
4. Percepción de los actores involucrados en relación a la disminución o no de accidentes de tránsito interprovincial.

Estas cuatro variables están vinculadas, directamente, al logro de nuestros primeros tres objetivos específicos: (1) Conocer las características y los resultados del Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero, en relación a la disminución de accidentes vehiculares; (2) Describir los factores que favorecen o limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para reducir los accidentes interprovinciales. (3) Conocer las percepciones de los actores involucrados sobre la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero y su fin de disminuir accidentes en las vías interprovinciales.

Una vez analizada la información que responden a estas cuatro variables, podremos conseguir nuestro cuarto objetivo específico, que es proponer mejoras y/o acciones complementarias al Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero, para reducir los accidentes de tránsito interprovincial, que será desarrollado en el capítulo V.

### **3.2 FORMA DE INVESTIGACIÓN USADA**

Se ha recurrido al mapeo de actores para conocer quienes y/o que instituciones están involucrados en el proceso de implementación del SCGP-TC con el fin de identificar nuestras unidades de análisis y las fuentes primarias para el recojo de información, así como la selección de las leyes y normativas para su análisis.

### **3.3 MÉTODO USADO Y SELECCIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS**

Identificar los factores que favorecen o dificultan la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” en la vía interprovincial Lima-Ica, para reducir los accidentes de transporte interprovincial de pasajeros a fin de sugerir mejoras y/o acciones complementarias, ha demandado un método cualitativo donde se ha desarrollado un trabajo exploratorio-descriptivo, indagando a profundidad sobre las características y la implementación del SCGP-TC, y las percepciones de los actores involucrados.

Se identificaron a los actores claves involucrados de forma directa en la implementación del Sistema de Control de Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, es decir, los responsables directos del funcionamiento del sistema, los responsables del cumplimiento de las normas y a los beneficiarios finales del SCGP-TC. En este sentido, se identificaron tres unidades de análisis que permitieron la triangulación:

- La SUTRAN, como responsable directo del funcionamiento SCGP-TC, a través del control y la fiscalización.
- La empresa de transporte Soyuz-Perú Bus, como responsable del cumplimiento de las normas y reglamentos. Se eligió a esta empresa por ser la que tiene mayor demanda en la ruta Lima-Ica.

- Usuarios del servicio de transporte interprovincial de la vía Lima-Ica.

Ya que nuestra estrategia metodológica es cualitativa, utilizaremos una **muestra significativa y un método de muestreo no probabilístico y por conveniencia**, en el sentido en que decidiremos intencionadamente quiénes serán nuestras fuentes de información, según expertis, cargo que desempeña en el sector, hábitos de uso del servicio (pasajeros frecuentes).

### 3.4. FUENTES DE INFORMACIÓN Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Para este trabajo de investigación hemos usado fuentes de información primaria y secundaria identificadas en cada unidad de análisis:

#### 3.4.1. Fuentes primarias:

- SUTRAN: Juan Carlos Coquis (Coordinador de Fiscalización de Gabinete)  
Cabe mencionar que inicialmente consideramos tener como fuentes primarias también a los inspectores en la garita de Pucusana, sin embargo, en nuestro trabajo de campo nos fue imposible conseguir información de estas fuentes pues nos indicaron que no tenían permiso para brindar ningún tipo de información respecto al SCGP-TC. Intentamos conseguir la autorización pero tampoco fue posible. Sin embargo, con la información recogida a través de Juan Carlos Coquis, quien antes de tener el cargo de coordinador fue inspector, pudimos cubrir los vacíos de la investigación.
- Empresa de transporte Soyuz-Perú Bus: Luis Flores Fernández (Gerente General) y choferes.
- Lino de La Barrera, ex Secretario General de SUTRAN y editor general de la Revista ABC Transport.
- Usuarios de transporte interprovincial.
- Garita de peaje en Pucusana: observación.

#### 3.4.2. Fuentes secundarias

Como principales fuentes secundarias, recurrimos a distintas publicaciones de autores independientes e instituciones tanto nacionales como internacionales, como es el caso de las elaboradas por la OMS, Defensoría del Pueblo, MINSA,

el Instituto de Seguridad y Educación Vial de Argentina, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como a distintas leyes, normas y decretos enmarcados en la regulación y operativización del transporte terrestre interprovincial; recurrimos también a publicaciones periódicas como la revista ABC Transport y al diario Perú 21.

### 3.4.3 Técnicas usadas

Para recoger la información de las fuentes primarias hemos recurrido a tres tipos de técnicas:

#### a) Entrevistas a profundidad

Se realizaron tres entrevistas a profundidad: al representante de la SUTRAN, al representante de la empresa de transporte de SOYUZ y al ex Secretario General de la SUTRAN.

#### b) Entrevistas semi estructuradas anónimas

Se realizaron entrevistas a 25 choferes de buses interprovinciales, en dinámica individual y luego grupal. Las primeras 5 entrevistas fueron realizadas individualmente, pero nos dimos cuenta que el tiempo que tenían los choferes, entre la llegada a la agencia y su siguiente partida era muy corto y no les permitía responder todas las preguntas. Por lo que solicitamos al gerente general de la empresa que nos ayudara a reunir los choferes en grupos de tres, cuatro o cinco para desarrollar las entrevistas. Con esta dinámica pudimos observar, además, que los choferes se sentían más cómodos al responder las preguntas.

Así también, realizamos entrevistas a 10 usuarios de transporte de la empresa Soyuz en la ruta Lima-Ica, para conocer sus percepciones sobre el trabajo realizado los inspectores de garitas y sus sugerencias para la reducción de accidentes.

**c) Observación**

Realizada en el punto de control de Pucusana y en las paradas durante el trayecto del viaje.

Para la aplicación de las técnicas usadas, elaboramos cinco guías de entrevistas dirigidas al Coordinador de Fiscalización de Gabinete de SUTRAN, al Gerente General de Soyuz, a los choferes transporte interprovincial de pasajeros y a los usuarios de transporte. Así como una ficha de observación aplicada durante nuestro trabajo de campo en el punto de control en la garita de Pucusana. **(Anexos 2, 3, 4, 5, 6 y 7)**



## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Entendiendo la complejidad del tema que nos lleva a realizar esta tesis, decidimos utilizar las entrevistas semi estructuradas, entrevista a profundidad y la observación a los actores que nos brindarían la información necesaria para responder a nuestras preguntas de investigación.

Es así que entrevistamos al principal empresario de transporte en la vía Lima – Ica, conductores y usuarios del transporte interprovincial, así como a un funcionario de SUTRAN. La información recolectada nos ha permitido inferir deducciones basadas en la triangulación, en los casos donde contábamos con los insumos para realizarla.

#### **1. ¿CUÁLES SON CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO?**

##### **1.1 En relación al personal de Sutran**

Juan Carlos Coquis, Coordinador de Fiscalización de Gabinete de la SUTRAN, indicó que a nivel nacional la institución cuenta con 600 colaboradores, de las cuales 400 realizan la función de inspección en el campo. Los colaboradores de Lima ganan alrededor de S/. 2,000 nuevos soles y en provincia el sueldo es de S/. 1,200 nuevos soles.

En la garita de Pucusana trabajan 8 inspectores por grupo (transporte de mercancías y transporte interprovincial de personas), en horarios rotativos. Existen tres horarios de 8 horas durante el día, los 365 días del año.

Coquis señaló que en Lima, los inspectores de SUTRAN inician sus labores desde las 6 a las 21 horas diariamente, en los tres terminales grandes con los que cuenta la ciudad capital: Plaza Norte, Fiori y Yerbateros. En los dos primeros los buses se dirigen hacia el norte, mientras que en el último, lo hacen hacia el centro del país.

A pesar de los datos descritos, durante nuestra observación en la garita de Pucusana se evidenció que los cuatro inspectores que se encargan de la supervisión de los vehículos de transporte de personas son desbordados por la cantidad de ómnibus que pasan por la garita, lo que origina que, por ejemplo, no suban al interior del bus para certificar que los pasajeros tengan abrochado el cinturón de seguridad.

## 1.2 En relación a la Infraestructura

En el sur, la garita de control se encuentra en Pucusana, en el km. 60 de la Panamericana Sur, donde se realizan las inspecciones a los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros durante las 24 horas, los siete días de la semana.

La garita de Pucusana no cuenta con los requerimientos mínimos, funciona dentro de un grifo sin la infraestructura adecuada y exponiendo al peligro a los inspectores que esperan en sillas de plástico la llegada del bus para iniciar su revisión, como comprobamos en las visitas que realizamos al lugar.

Asimismo, en nuestra observación se comprobó que la situación de la garita del Tolerancia Cero dista mucho de la garita con la que cuenta SUNAT en el mismo lugar, que goza de una infraestructura de material noble, señalización, luz, tecnología, etc.

Respecto a los terminales de buses que se dirigen al sur, la situación es precaria. En Lima no existe un terminal masivo hacia este punto del país, por lo que los inspectores realizan rutinas de control en los terminales de las propias empresas de transporte, además de la mencionada garita de Pucusana.

Juan Carlos Coquis señaló que existe un terminal cerca al Puente Atocongo en el distrito de San Juan de Miraflores, que en realidad es una cochera que cuenta con autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Coquis explica que de acuerdo al Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, los terminales deberían tener un reglamento especial que aún no ha sido publicado. En su lugar, el MTC emite disposiciones complementarias brindando facilidades a los terminales que tienen licencia de funcionamiento y les otorga la habilitación, sin realizar los estudios de impacto ambiental necesarios, como en el caso mencionado.

En la ruta Lima –Ica durante el 2010, nos explica Coquis, hubo gran cantidad de asaltos a los buses, por lo que a propuesta de las empresas de transporte se propusieron 81 puntos de paradas entre Lima e Ica, que finalmente se redujeron a 32 puntos definidos.

Se realizaron las coordinaciones con cada municipalidad, pero no se pudieron instalar los paraderos por ser una vía concesionada. Las empresas que tenían la concesión exigían un pago adicional.

Durante los viajes que realizamos a la región Ica dentro de buses de la empresa Soyuz, pudimos observar que la empresa realiza largas paradas en lugares considerados como paraderos del transporte urbano, lo que origina mayor congestión vehicular y embotellamiento en las ciudades.

### **1.3 En relación a la institucionalidad**

- **Con la Policía Nacional del Perú**

De acuerdo al Decreto Supremo 035-2006 MTC, se establece que los inspectores de Tolerancia Cero recibirían el apoyo de la Policía Nacional del Perú para realizar la función de control al transporte interprovincial de pasajeros y de carga, no obstante durante las visitas realizadas a la garita de peaje ubicada en Pucusana, nunca se observó la presencia de un agente de la policía, a pesar que al cruce de la carretera se encuentra una comisaria.

Al respecto, Juan Carlos Coquis, señala no sólo en Pucusana tienen problemas con la policía, lo mismo sucede en todos los puntos de control. Lo que la policía reclama implícitamente es un pago adicional por su apoyo, como sí lo brinda la

Sunat y la Municipalidad de Lima, al imponer las multas. Ante la falta de presupuesto de SUTRAN, le resulta imposible realizar pagos a la PNP.

El empresario Luis Flores, Gerente General de la empresa Soyuz también coincide en señalar que la Policía Nacional no brinda un adecuado apoyo al SCGP-TC.

- **Con las empresas de transporte**

De otro lado, Luis Flores de Soyuz, señala que las empresas formales tienen una buena relación con la SUTRAN porque les interesan que realicen la fiscalización a las empresas informales que amenazan sus negocios. Periódicamente se reúnen para con los directivos de SUTRAN para analizar la situación del transporte y elevar sus propuestas.

#### **1.4. En relación al equipamiento**

Durante nuestras visitas a las garitas, pudimos observar que los inspectores del SCGP-TC cuentan con un celular convencional y un equipo de teléfono BlackBerry, mediante éstos verifican la información del sistema en línea con el MTC y acceden a los datos del vehículo con la transmisión de GPS, además de los nombres de los conductores.

Sin embargo, a partir de nuestra observación, podemos inferir que la tecnología que utilizan los inspectores de SUTRAN es precaria puesto que suele causar demoras y dependen de la persona que está al otro lado de la línea, para que le brinden la información que requieren sobre los buses que tienen que fiscalizar en las garitas.

### 1.5. En relación con el flujo del Sistema de información

Durante la entrevista realizada a Juan Carlos Coquis, nos detalló cómo converge el flujo de información desde el momento de la inspección hasta que se envía a la SUTRAN.

La inspección se inicia cuando el inspector interviene el vehículo y verifica las condiciones operativas (situación de luces, llantas, parabrisas, etc.) y el estado documental del mismo. Si todo está en regla, se emite un acta de conformidad, el cual se almacena, y el vehículo continúa su trayecto. Si existiese alguna infracción de incumplimiento de acuerdo al reglamento, los inspectores elaboran el acta de control no conforme donde detallan la infracción.

Esta acta llega a SUTRAN y la ingresan al Sistema Nacional de Sanciones, esa acta procesada pasa a una unidad de análisis de datos, se verifica que el inspector haya llenado correctamente el acta. Cuando se verifica que el acta está bien elaborada, se pasa al sistema sancionador.

El reglamento establece las infracciones que tienen multa pecuniaria y otras que se le denomina de incumplimiento. En caso de ser sólo un incumplimiento, SUTRAN eleva un oficio a la empresa donde se informa de la falta encontrada.

A partir de ese momento, la empresa tiene tres opciones:

- Presenta un descargo desvirtuando la falta
- Presenta un documento informando que ya subsanó la falta, o
- Presentar una declaración jurada comprometiéndose a nunca más cometer dicha falta.

En nuestras entrevistas realizadas a los conductores de Soyuz y a su gerente general, no cuestionaron la forma cómo se direcciona el flujo de información desde las garitas, cuando los inspectores inician la supervisión, hacia la SUTRAN.

### 1.6. En relación a la capacitación

Sobre el tema de la capacitación, Coquis señala que en la actualidad se brinda una inducción a todos los inspectores que dura entre una semana y 10 días, a diferencia de épocas pasadas cuando el inspector sólo tenía un par de horas de capacitación y salía a campo.

Asimismo, se realizan talleres de capacitación a las empresas de transporte y a los conductores en terminales masivos.

No obstante, en contraste con la información del funcionario de SUTRAN, alrededor del 30% de choferes entrevistados considera que los inspectores tienen poca experiencia y preparación en temas de transporte, por lo que no realizan correctamente su labor en el campo.

Durante las visitas realizadas a campo, sólo coincidimos en una oportunidad cuando un inspector detectó una falla en el sistema de luces de un bus de Soyuz. Sin embargo, la empresa cuenta con un mecánico en cada garita de control, por lo que la falla fue solucionada con prontitud. No observamos ningún reproche o reclamo por parte del chofer hacia los inspectores, como sí sucedió en las entrevistas que realizamos a los conductores de dicha empresa en privado.

### 1.7. En relación a la tecnología

La SUTRAN posee una sala de monitoreo de velocidad, la cual se supervisa a través de un dispositivo GPS instalado en todos los buses de transporte interprovincial de pasajeros conectado al servidor de la entidad.

El control de velocidad por GPS, fue un requisito que se incorporó al SCGP-TC, a través del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC, pero inicia su funcionamiento con el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, casi dos años después.

Cuando los buses sobrepasan la velocidad permitida, se emite una alerta en la pantalla del supervisor de SUTRAN y se efectúa un reporte diario, que servirá para emitir la sanción a la empresa de transporte.

La tabla N° 4.1 nos muestra un ejemplo de cómo SUTRAN elabora sus cuadros diarios sobre los reportes que arroja el monitoreo del sistema GPS. Así por ejemplo, el día 15 de febrero del presente año, se tuvieron 50 excesos de velocidad, siendo la más alta la cometida por Transporte Cruz del Norte.

**Tabla N° 4.1: Control de Velocidad**

<b>CONTROL DE VELOCIDAD A UNIDADES POR ENCIMA DE LOS 95 KM. POR HORA</b>				
<b>TURNO</b>	<b>TOTAL DE PLACAS</b>	<b>TOTAL DE EXCESOS</b>	<b>VELOC. PROMEDIO</b>	<b>VELOCIDAD MÁS ALTA</b>
<b>Turno amanecida (00:00 – 08:00 horas)</b>	21	21	99	119km/h 02:17hrs. Empresa de Transporte Cruz del Norte
<b>Turno mañana (08:00 – 16:00)</b>	13	13	100	107 km/h 15:58 hrs. E.T. Flores Hermanos
<b>Turno tarde (16:00 – 00:00)</b>	16	16	97	102 km/h 23:09 hrs. Turismo Murga Serrano
<b>Día 15.02.2012</b>	50	50	99	

Fuente: Sutran. [www.sutran.gob.pe](http://www.sutran.gob.pe)

## **2. ¿QUÉ FACTORES FAVORECEN EL SISTEMA DE CONTROL EN GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO PARA DISMINUIR LOS ACCIDENTES?**

Para Juan Carlos Coquis el SCGP-TC ha impuesto un orden que ha permitido disminuir los accidentes. Desde su experiencia como inspector en el programa, ha observado un antes y después en la circulación de buses de transporte interprovincial de pasajeros por las garitas de peajes. “*Antes de Tolerancia Cero*,

*los buses transitaban sin luces, con neumáticos desgastados, con parabrisas malogrados, situación que ya no ocurre en la actualidad”, señala.*

Igual opinión tienen los choferes, que consideran que el factor más favorable para lograr los objetivos del SCGP-TC, es el control de los vehículos, a nivel técnico (luces en funcionamiento, cinturones de seguridad, neumáticos en buen estado, etc.). Además inciden que la revisión de documentos y control del límite de velocidad también favorece a disminuir los accidentes.

Para Luis Flores de Soyuz, el SCGP-TC ha permitido que alrededor de los 6 mil ómnibus que trabajan en el transporte interprovincial de pasajeros a nivel nacional, se encuentren registradas y por lo tanto las empresas a las que pertenecen sean formales y se permita su fiscalización.

El factor de control de la velocidad ha sido resaltado tanto por los empresarios como por los choferes y usuarios como un componente que influye en la reducción de accidentes. El SCGP-TC implementó el monitoreo del nivel de velocidad a través del GPS.

Los usuarios manifestaron sentirse más seguros al saber que los choferes no pueden sobrepasar el límite de velocidad. Algunos ómnibus tienen un monitor de velocidad dentro del bus, así que los pasajeros pueden observar el nivel de velocidad a la que marcha el bus.

Sobre el particular, el gerente de Soyuz reconoce que al inicio hicieron esfuerzos por cumplir con el requisito del GPS, puesto que les demandó mayor inversión en tecnología y personal, pero esta inversión ha sido largamente recuperada, pues ahora pueden organizar mejor la salida de sus buses y aprovechan comercialmente, mediante promociones y marketing, la implementación del requisito.

Recordemos que Soyuz se promociona como la empresa que tiene la frecuencia de salida de sus buses más corta del país: cada cuatro minutos durante todo el día, los 365 días del año, por lo que consideramos que el GPS le es muy ventajoso empresarialmente.

Luego de entrevistar a empresarios, conductores, usuarios y expertos del transporte, podemos inferir que el SCGP-TC, en un inicio, efectivamente logró poner un orden en la circulación de ómnibus de transporte interprovincial y de vehículos de mercancías, al exigirle requisitos mínimos para un tránsito seguro en las carreteras.

Asimismo, podemos deducir de lo estudiado en esta etapa, el SCGP-TC necesita efectuar reformas apoyadas en la tecnología (medidores de velocidad en las vías nacionales) y la articulación del trabajo conjunto de las autoridades relacionadas con la problemática (gobiernos regionales, locales, Policía Nacional del Perú, etc.) para reducir los accidentes de manera sostenida en el tiempo.

### **3. ¿QUÉ FACTORES LIMITAN EL SISTEMA DE CONTROL EN GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO PARA DISMINUIR LOS ACCIDENTES?**

Desde los distintos roles que desempeñan los actores involucrados en el proceso de implementación del SCGP-TC, trabajadores de SUTRAN, empresarios de transporte y conductores, se ha recogido diversa información que confirman los factores que limitan su implementación del para lograr un mayor impacto en la reducción de accidentes.

#### **3.1. La informalidad en el transporte terrestre interprovincial**

El factor más importante, que además fue identificado por todos los actores involucrados, que limita al SCGP-TC para disminuir accidentes, es la informalidad del transporte.

En este sentido, tanto los empresarios de transporte, como los conductores y la misma SUTRAN coinciden en que los accidentes de tránsito en carreteras interprovinciales no sólo son causados por los buses interprovinciales sujetos al control de la SUTRAN, sino que también y en un alto porcentaje son causados por los vehículos informales como colectivos (autos que se hacen pasar como particulares), combis o mini van que con licencia de empresa turística,

transportan pasajeros de un modo informal, así como los transportes particulares, que al igual que los vehículos informales no están sujetos al control del Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero.

Así también, otro transporte que es responsable significativamente en la generación de accidentes son los transportes de carga y mercancías, que aún cuando si concierne al control de la SUTRAN, no están obligados a llevar el GPS, ni a cumplir con una jornada estricta de trabajo de sus choferes.

Alrededor del 50% de los choferes entrevistados, coinciden en que el principal factor que limita el logro de los objetivos de Tolerancia Cero es que no haya control a empresas informales y vehículos piratas que llevan pasajeros en ruta interprovincial.

Por su parte Luis Flores, gerente general de la empresa Soyuz, coincide en que la informalidad es el principal factor que limita que disminuyan los accidentes *“no existe un bus de transporte de pasajeros interprovincial informal, eso lo puedo asegurar y ya todos están controlados, por lo menos en carreteras nacionales, porque SUTRAN no opera a nivel regional, sin embargo, el mayor problema es la informalidad que además ha cambiado. Desde que SUTRAN comenzó a hacer control a vehículos informales, estos le sacaron la vuelta, solicitando una autorización de servicio turístico. Entonces, cuando son detenidos, muestran su licencia de servicio turístico y ya no los pueden sancionar”*.

Así mismo, Lino de la Barrera, ex Secretario General de SUTRAN, nos confirma durante la entrevista, que los camiones y ómnibus no son los principales actores de la accidentalidad en carreteras. Aún cuando ha crecido la accidentalidad en camiones, esto es producto de la mayor cantidad de vehículos en las vías, ya que al sistema han ingresado camionetas y autos que son actores principales de la accidentalidad y de la informalidad en estos días.

Es preciso mencionar que hace unos años, conscientes del alto índice de accidentes en los que participaban los vehículos informales, SUTRAN empezó a intervenirlos pero no obtuvo éxito pues fueron agredidos en varias oportunidades.

Juan Carlos Coquis, Coordinador de Fiscalización de Gabinete de SUTRAN, señaló que durante el año 2009 intentaron realizar intervenciones a transportistas informales en el mismo punto de control, y el resultado fue que agredieron a los inspectores y hasta llegaron a tomar un punto de control durante una semana.

La informalidad ha ganado terreno a través de las licencias de funcionamiento como “empresas de transporte turístico” otorgado por el MTC, sin embargo estos vehículos, bajo el título de empresas turísticas continúan dando el servicio de transporte interprovincial de pasajeros y así evitan ser controlados. Como cita Juan Carlos Coquis *“En el tema de informalidad sí ha habido bastante problema porque empezaron a darle al mini van permisos para funcionar como empresas de transporte turístico, porque cumplían el requisito. Evidentemente eso no es turismo, pero es más difícil para nosotros detectarlo porque el pasajero se pone de acuerdo también diciendo que han contratado el servicio”*

Consientes del problema, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ya no otorga autorizaciones como transporte de servicio turístico a un vehículo cuyo peso sea menor a 3.5 toneladas. Sin embargo, con esta modificatoria no ha acabado el problema de la informalidad pues como nos indicó Juan Carlos Coquis, la norma no es retroactiva, por lo tanto los vehículos con un peso menor a 3.5 toneladas que tengan el permiso, van a continuar brindando un servicio de transporte irregular.

### 3. 2. Función exclusivamente fiscalizador del SCGP-TC

Por otro lado, podríamos deducir, desde la información recogida, como un factor limitante para el objetivo del que **la función exclusivamente fiscalizadora que no les permite mayor control sobre las normas y regulaciones que se dan desde el MTC**, las cuales en algunos casos contravienen con el objetivo de disminuir accidentes en vías interprovinciales. Sólo la Ley General de Transporte y Tránsito N° 27181 tiene 12 reglamentos nacionales, cada uno de los cuales tiene su propio esquema de organización, fiscalización, tipificación de infracciones y tabla de sanciones.

Actualmente se superan las 3200 normas emitidas entre la Dirección de Transporte Terrestre, la Dirección General de Caminos, Provías Nacional y la propia SUTRAN, sin considerar las 560 aproximadamente emitidas por las demás instituciones del Estado, con el riesgo de que algunas de ellas sean directa o indirectamente contradictorias con la normativa nacional<sup>21</sup>

Por citar un ejemplo, nos comentó Juan Carlos Coquis, los mototaxistas pueden ingresar a la carretera cuando no se cuenta con una vía alterna, lo que genera mayor actividad vehicular y riesgo a que ocurran accidentes. Coquis agrega que este tipo de normas son emitidas por situaciones de presión que ejercen grupos de poder a las autoridades del MTC, sin medir las implicancias futuras.

Esto nos permite inferir que no existe un marco normativo integrado que permita emitir o derogar normas y reglamentos que conduzcan a objetivos comunes por el bien de los usuarios del transporte.

Respecto al control de transporte de carga y mercancías, tal como nos explica Juan Carlos Coquis, aún cuando la SUTRAN es sólo fiscalizadora ya se le ha planteado al MTC que la normativa incluya a los vehículos de carga y mercancía para que cuenten también con en el sistema de GPS. *“Sin embargo, no es tan sencillo pues a nivel nacional hay 180 mil vehículos de carga y mercancías y ya pueden imaginarse el impacto que tendría obligar a ponerle GPS a todos estos vehículos”*, indica.

En el mismo sentido opinó Lino de La Barrera, al indicar que es una solución poco probable por el momento, ya que los camiones son un mercado muy atomizado y obligar a este mercado al uso de GPS sería una decisión que podría ser considerada anti social *“hay 180 mil camiones y 50 mil empresas, algunas empresas tienen uno o dos 2 camiones, entonces básicamente es una economía de subsistencia”*

---

<sup>21</sup> Revista ABC Transport: edición 161-08 2012, Pag. 34.

### 3.3. Limitados puntos de control e insuficiente número de inspectores

Por otro lado, otro factor que limita los resultados en la implementación del SCGP-TC es el **insuficiente número de inspectores y puntos de control** para atender a los más de ocho mil buses interprovinciales y los ciento ochenta mil vehículos de carga y mercancías a nivel nacional. SUTRAN cuenta con sólo 400 inspectores que trabajan en las 10 regiones donde intervienen, tanto a nivel de garitas de control como en los terminales o paraderos de buses interprovinciales.

La falta de personal conlleva a que **en muchas ocasiones el control no se realice en toda su extensión**, es decir, no se haga una revisión técnica completa, no se verifique el uso de cinturón de seguridad en pasajeros, no se constate en la lista de pasajeros que todos tengan documento de identidad. Asimismo, que el bus no lleve exceso de pasajeros o que el chofer no exceda su jornal de cuatro horas de trabajo continuos.

En todo caso lo que sí se realiza siempre es la verificación del estado de las luces y la documentación del conductor y del vehículo. Respecto a este problema, nos comenta Juan Carlos Coquis *“en Pucusana tienes cuatro inspectores haciendo el control de buses interprovinciales y a veces se juntan varios vehículos, entonces, hacen lo más rápido posible la inspección y se concentran en ver que la documentación se encuentre en regla y ya no suben a verificar cinturones de seguridad, por ejemplo. Sin embargo, hay algunas empresas que ya manejan esta política (el uso de cinturón de seguridad) bastante bien y los inspectores saben que en esos vehículos no van a encontrar esta falta”*

Durante nuestra visita de observación en la garita de Pucusana pudimos observar que ningún inspector subió al interior del bus para verificar el uso de cinturón de seguridad. En sólo dos oportunidades los inspectores pidieron el manifiesto de pasajeros, el cual vieron rápidamente y no hicieron la verificación de exceso de pasajeros o el cotejo de documentos de identidad. Sin embargo, a cada uno de los buses que ingresaron al control, los inspectores sí pidieron la documentación del vehículo y del conductor.

Sin embargo y contraponiéndose a lo observado durante la visita y lo declarado por Juan Carlos Coquis, durante las entrevistas a profundidad a usuarios de transporte, el 80 % de usuarios, según su experiencia, manifiestan haber participado en revisión de uso de cinturón de seguridad por parte de los inspectores de Sutran y verificación de documento de identidad con el pasaje en regla.

Sólo un 20% afirma que la función de los inspectores de SUTRAN es sólo el de verificar que los documentos del ómnibus y del conductor se encuentre en regla.

Esto se puede entender ya que el único contacto directo de los usuarios de servicios de transporte con los inspectores de SUTRAN es el de la revisión del uso de cinturón, el cotejo de DNI y cuando el inspector sube a verificar que no haya exceso de pasajeros. En todo caso, esta información está sujeta a la información de los usuarios que han participado alguna vez de las inspecciones dentro del vehículo, que como se manifestó anteriormente, no son la constante.

Finalmente, los conductores de transporte también consideran que el poco número de personal en los controles de garita es una debilidad del Sistema de Control Tolerancia Cero, pues esto conlleva a una limitada capacidad de los inspectores para realizar su trabajo, sobre todo consideran que es limitado el control sobre las horas de trabajo y descanso de los choferes.

### **3.4 Ausencia o limitado apoyo por parte de la Policía Nacional del Perú**

Otro factor de importancia identificado por las cuatro unidades de estudio (Sutran, empresarios de transporte, conductores y usuarios de transporte) es la **ausencia o el mínimo apoyo brindado por la policía de carretera a la SUTRAN.**

El apoyo policial debería contribuir a sancionar la informalidad y con el control de los vehículos sobre los que SUTRAN no tiene el control fiscalizador, sin embargo, el desempeño de la policía de carreteras no genera un importante apoyo, aún en casos en los que ha habido disturbios, amenazas o agresiones a los inspectores de SUTRAN.

En nuestras visitas a campo, hemos comprobado que no existe una articulación entre el trabajo policial y la SUTRAN.

Como comenta Luis Flores, gerente general de Soyuz, si bien SUTRAN no tiene la autoridad para fiscalizar a todos los vehículos que circulan por las vías interprovinciales, la policía debería tener más control sobre ellos.

Por su parte, Lino de La Barrera afirma que el aliado clave para este trabajo es la policía, sin embargo ésta no tiene ningún interés en controlar porque tienen un mercado perverso donde ellos cobran.

Sobre este tema, Juan Carlos Coquis, manifiesta que los policías tienen problemas en todos lados y no les dan el apoyo correspondiente. SUTRAN lidia con la informalidad y los inspectores en algunas zonas trabajan, en promedio de dos horas diarias, cerca a la ubicación de la misma policía de carreteras, donde intervienen a los vehículos que se sospechan son informales.

Sin embargo, aún cuando están frente a los efectivos policiales no reciben apoyo y el resguardo requerido en caso de alteraciones. “En Arequipa por ejemplo, este mes (noviembre 2012) incendiaron una caseta ubicada a 50 m. de la comisaría y los inspectores tuvieron que resguardarse en la comisaría porque querían agredirlos.

Esto se ha informado a la SUTRAN pero la policía dice que ellos no tienen suficiente personal para brindarnos apoyo las 24 horas. Después de este incidente, como otros varios que han sucedido, junto con el CNTT (Consejo Nacional de Transporte Terrestre) se le ha solicitado al presidente de Consejos de Ministros que le de más apoyo a SUTRAN y a la policía de carreteras.

Todos los factores limitantes que han sido mencionados anteriormente, están relacionados con otro factor identificado que es **un presupuesto insuficiente**. Como explica Juan Carlos Coquis, durante el año 2012 el presupuesto ascendió a 35 millones para el próximo año, suma que será similar para el año 2013. Y la mayoría de presupuesto se destina a sueldos, ya que deben pagar los sueldos

de un promedio de 600 trabajadores a nivel nacional, entre personal de fiscalización, transporte y pesaje.

El presupuesto que queda libre de gastos administrativos, no permite mejorar las condiciones de operatividad de este sistema fiscalizador en los puntos de control, ni que se implementen más puntos de control, ni que el personal cuente con un equipamiento adecuado.

La mayoría de los choferes entrevistados, coinciden en que el local (garitas) es pequeño y no tienen infraestructura adecuada, lo cual ha sido comprobado durante nuestras visitas.

#### **4. ¿CUÁLES SON LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO Y SU RELACIÓN CON LA DISMINUCIÓN DE ACCIDENTES?**

Podemos generalizar que las percepciones de los actores involucrados en la implementación del SGCP-TC son coincidentes en que este sistema sí ha contribuido a disminuir accidentes, sin embargo, consideran también que la reducción de accidentes no debería ser un resultado con responsabilidad exclusiva del sistema.

Así también, consideran que el nacimiento del SCGP-TC generó altas expectativas en la reducción de accidentes, sobre todo por el nombre “Tolerancia Cero” lo que hacía suponer que su finalidad era la erradicación total de accidentes, es decir “cero accidentes”

En este sentido, Juan Carlo Coquis, quien antes de ser coordinador empezó su trabajo en la SUTRAN como inspector, manifiesta que antes de que el SGCP-TC entrara en funcionamiento, se observaban vehículos que transitaban sin luces, con neumáticos desgastados, con exceso de pasajeros, y gracias a este sistema en el transporte formal de pasajeros ya no se encuentra eso. El hecho que los buses tengan estén en buen estado, los conductores cumplan un horario de trabajo y que estén obligados a cumplir normas de seguridad como el uso de

cinturón y la prohibición de exceso de pasajeros, definitivamente permite que las condiciones de funcionamiento sean mejores para prevenir accidentes, sin embargo, la causalidad de accidentes también está ligado al descontrol en la cantidad de vehículos que están ingresando año a año.

Mientras las vías siguen siendo las mismas y mantienen sus mismas condiciones, el número de vehículos que las recorren se ha incrementado considerablemente, lo que aumenta la posibilidad de que ocurran accidentes, señala Coquis.

Por otro lado, también manifestó que la idea de la instauración del SCGP-TC era buena pero el nombre fue muy rimbombante y generaba demasiada expectativa. *“La gente quería que no hayan accidentes, sin embargo, uno no puede plantear algo donde no tiene el control total. Tolerancia Cero comenzó sólo en Lima, luego se ha implementando en otras ciudades, pero actualmente no estamos en todas. Además, tampoco estamos en todas las vías del país, entonces ¿cómo asumir que no haya accidentes?”*

Por su parte Luis Flores, comenta que el tema de los accidentes no es un problema únicamente del transporte, sino sobre todo del tránsito, que es un aspecto que no controla SUTRAN. Manifiesta que el transporte es una actividad económica privada, mientras que el tránsito es de función pública, que es gestionada o debería, con una política pública nacional y sectorial, en cambio SUTRAN está encargada del servicio interprovincial del ámbito nacional, más no regional y sólo tiene autoridad fiscalizadora. *“Por ejemplo, como SUTRAN no opera en vías regionales, los transportistas sacaron los buses de Lima que sabían que no iban a pasar las inspecciones de Tolerancia Cero y los mandaron a provincia donde no existe ese control”.*

Opina también que para que el SCGP-TC contribuya realmente con la disminución de accidentes, la SUTRAN debería ser un organismo regulador, porque la entidad económica de transporte requiere un organismo regulador. *“Los formales estamos a favor de un ente regulador, más que sancionador. SUTRAN es un fantasma que solo va a fiscalizar. Por ejemplo, no coordina con*

*la Dirección de Servicios del MTC, que reparte las autorizaciones de ruta”, indicó.*

Finalmente, en relación a los choferes, la mayoría considera que el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero sí ha contribuido con la reducción de accidentes interprovinciales, sobre todo gracias al control del estado técnico y documentos en regla de los buses y camiones, el control sobre los límites de velocidad y las capacitaciones que han recibido los choferes.

Sin embargo, esta contribución no puede ser mayor mientras no se controle a otros medios de transporte (empresas informales y vehículos piratas) que circulan por la ruta. El control debería ser para todos para que mejoren los resultados.

Finalmente, el 80% de usuarios de transporte entrevistados, consideran que el control realizado a los buses, sobre todo la revisión técnica y de documentación, sí ha contribuido con la reducción de accidentes; sin embargo consideran que es necesario que los inspectores reciban apoyo de la policía, que mejoren las condiciones de las carreteras, continuar con la formalización del transporte interprovincial de pasajeros, y que se construyan terminales de transporte formales, para que el control sea mejor y haya un mayor resultado en disminución de accidentes.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

Las conclusiones se ordenan del siguiente modo:

Al analizar la información recogida durante nuestra investigación, pudimos confirmar que el SCGP-TC no está operando en todo el país, dejando así gran parte de las vías nacionales sin control y fiscalización. Esto está vinculado directamente con el presupuesto asignado a la SUTRAN que limita la apertura de nuevos puntos de control.

Por otro lado, donde sí está operando el SCGP-TC se ha evidenciado la falta de apoyo de la Policía Nacional, acción que fue establecida en el Decreto Supremo 035-2006 MTC. Sumando a esto, el personal asignado es insuficiente y las condiciones de infraestructura y equipamiento no les permiten realizar adecuadamente el control requerido.

Con respecto a la relación de la SUTRAN y los empresarios de transporte, podemos concluir que hay una buena relación, pues para los empresarios es importante que la SUTRAN continúe la fiscalización a los vehículos informales que son una amenaza para sus negocios.

El control de la velocidad a través del sistema de GPS, requisito que se incorporó al SCGP-TC, a través del Decreto Supremo N° 037-2007-MTC, no solo ha beneficiado el trabajo de control a la SUTRAN, sino que ha beneficiado también a los empresarios de transporte formales, para tener información, en el momento, de la ubicación de sus vehículos y para informar al usuario la hora exacta de llegada de los buses contribuyendo con un mejor servicio.

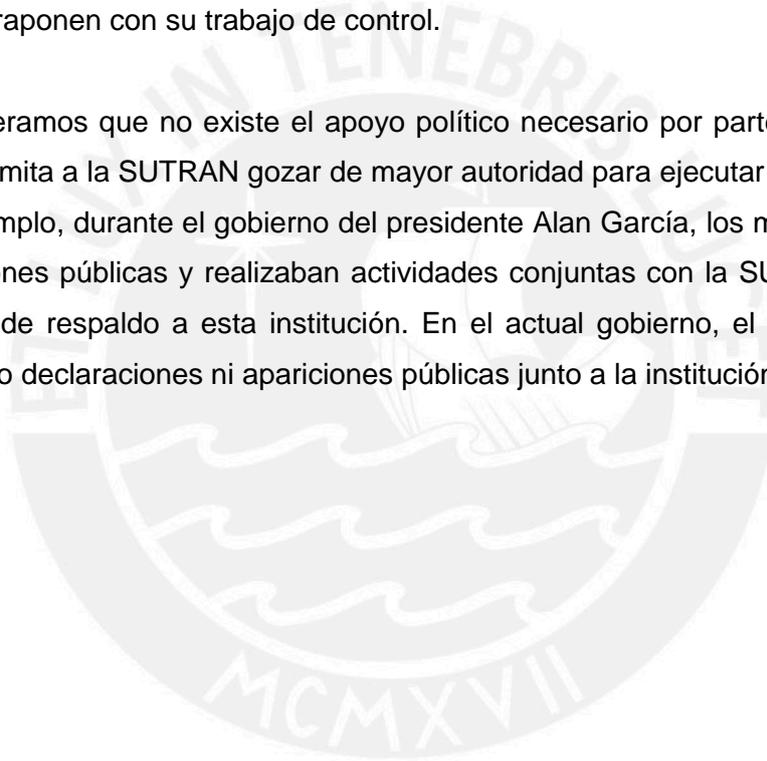
El principal factor que limita el logro de los objetivos de Tolerancia Cero es la informalidad del transporte, es decir el que no haya control a empresas informales y vehículos piratas que llevan pasajeros en ruta interprovincial. Este

factor ha sido mencionado por todos los actores que han sido nuestras fuentes de información.

La falta de recursos económicos no permite que SUTRAN brinde las condiciones necesarias a los inspectores para que realicen una labor más efectiva en la detección de irregularidades cometidas por los ómnibus de transporte interprovincial.

La función exclusivamente fiscalizadora de la SUTRAN, no permite que esta pueda controlar la informalidad del transporte, la emisión de nuevas normas que se contraponen con su trabajo de control.

Consideramos que no existe el apoyo político necesario por parte del Ejecutivo que permita a la SUTRAN gozar de mayor autoridad para ejecutar sus funciones. Por ejemplo, durante el gobierno del presidente Alan García, los ministros tenían apariciones públicas y realizaban actividades conjuntas con la SUTRAN, lo que dotaba de respaldo a esta institución. En el actual gobierno, el ministro no ha brindado declaraciones ni apariciones públicas junto a la institución.



## CAPÍTULO VI

### RECOMENDACIONES

Este capítulo representa nuestro aporte, como gerentes sociales, a la SUTRAN para que el Sistema de Control en Garitas en Peajes Tolerancia Cero en su intento de atender, controlar y fiscalizar el transporte terrestre interprovincial logre disminuir accidentes, significativamente, en vías nacionales.

Como hemos mencionado anteriormente, la SUTRAN es creada con el fin que sea ésta la institución encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades relacionadas al transporte terrestre en el ámbito nacional, siendo el SCGP-TC el medio de control y fiscalización de este proceso.

Sin embargo, a lo largo de nuestra investigación hemos visto que, aún cuando las percepciones de los actores implicados, el SCGP-TC sí ha contribuido a la reducción de accidentes interprovinciales, para solucionar el problema de accidentalidad en las vías interprovinciales nacionales, no es suficiente el trabajo que desde este sistema se está realizando pues existen factores que no pueden controlar, aisladamente de otras instancias, como la informalidad del transporte, la emisión de nuevas normas que se contraponen con su trabajo (como las de autorización de licencias de servicio turístico, mencionada anteriormente) y el comportamiento poco ético y descuidado del usuario de transporte terrestre.

En este sentido, nuestras recomendaciones han sido pensadas, principalmente, en función de la información recogida a través de nuestras preguntas de investigación, sobre todo a proponer mejoras respecto a los factores que limitan la implementación del SCGP-TC; y de forma más general, haremos algunas recomendaciones complementarias que no tienen que ver sólo con la gestión de la SUTRAN y la implementación del sistema.

Cabe precisar que estas recomendaciones son elaboradas a partir de los hallazgos encontrados en la vía interprovincial Lima- Ica, por ser el ámbito de estudio en el cual han centrado la investigación, como se ha señalado en los objetivos del trabajo de investigación.

- **Recomendación 1: mejoras de infraestructura, equipamiento y personal de del SCGP-TC**

Es necesario que la SUTRAN implemente nuevos puntos de control en todas las carreteras interprovinciales a nivel nacional, pues hasta el momento solo funciona en 11 regiones del país, dejando sin control a más de la mitad de vías nacionales. Estos puntos deberían estar en zonas exclusivas para el control de transporte y no ser compartidos con otros servicios como un grifo, tal como pudimos observar en la garita de Pucusana.

Así mismo, es preciso mejorar, donde sí está funcionando, las condiciones para el funcionamiento del SCGP-TC:

- Contratar más personal para las inspecciones, con el fin de que puedan realizar un control completo y no sólo lo que consideran más importante como revisión técnica y revisión de documentación del conductor y el vehículo.
- Proveer a los inspectores de equipamiento adecuado, a la fecha solo cuentan con teléfono celular y un BlackBerry.
- Mejorar la infraestructura de las garitas y equiparlas por lo menos con los recursos mínimos. En algunos lugares los inspectores trabajan a la intemperie o compartiendo la garita con la SUNAT u otras instituciones. En el caso de la garita en Pucusana, a los inspectores le han cedido un pequeño espacio al costado de los servicios higiénicos del grifo donde realizan su trabajo. Como infraestructura solo cuentan con sillas plásticas que han acomodado en un rincón del grifo. No cuentan con computadora, impresora o teléfono fijo que podría considerarse como el equipamiento mínimo para el funcionamiento de una oficina. Esto permitiría que los inspectores se sientan mejor valorados.

- **Recomendación 2: revisión y análisis de normas que sean necesarias derogar o modificar**

Como hemos podido inferir en la presente investigación, existen cerca de 3200 normas respecto a transporte terrestre interprovincial y algunas de ellas

se limitan o perjudican el trabajo de control del SCGP-TC, por ello creemos importante que se haga una revisión de aquellas que se contraponen con la funcionalidad de este sistema. Es probable que sea necesario, de no poder hacerlo la misma SUTRAN, hacerlo a través de una consultoría, pero esta tarea es básica para identificar los puntos álgidos o vacíos legales para proponer modificatorias o derogatorias de normas.

- **Recomendación 3: continuar la lucha contra la informalidad de transporte terrestre**

El problema de la informalidad ha sido mencionado por los principales actores que intervienen en la implementación del SCGP-TC. Coincidimos que no es una tarea que pueda combatir sólo la SUTRAN y que según el D.S 035-2006 la Policía Nacional es el aliado estratégico para combatirlo. Sin embargo, considerando que la PNP también tiene sus limitaciones en número de personal y sus propias funciones determinadas, proponemos que para esta función se contrate personal capacitado y autorizado por la SUTRAN para fiscalizar y sancionar, quizá a través de un concesionario que cobre, como lo hace la policía, un porcentaje por cada sanción o multa impuesta a los vehículos que contribuyen con la informalidad, y que son en mayor porcentaje los causantes de los accidentes en carretera interprovincial.

- **Recomendación 4: Sancionar también al usuario de transporte terrestre**

Consideramos este un punto muy importante, puesto que hemos podido ver a lo largo de la investigación que son los mismos usuarios de transporte interprovincial quienes contribuyen en poner en riesgo su vida y el de los demás pasajeros, recurriendo a los transportes piratas, contribuyendo con el exceso de pasajeros, viajando sin documento de identidad, pidiéndole al chofer que vaya más rápido.

Es por ello que creemos conveniente que la SUTRAN debería diseñar un sistema de sanciones y multas para los usuarios que no contribuyan con la

implementación del SCG-TC. El dinero de las multas permitiría pagar a un personal extra para fiscalizar y sancionar a este actor.

- **Recomendación 5: Desarrollar una estrategia de medios para difundir el rol y los deberes de los usuarios del transporte interprovincial para prevenir accidentes.**

Esta recomendación está vinculada también a la recomendación anterior e implica que se desarrolle una estrategia de medios de comunicación (que tome en cuenta los distintos niveles de acceso a medios de comunicación de los usuarios frecuentes de transporte terrestre) para que puedan estar informados acerca las obligaciones que deben cumplir para prevenir accidentes y evitar sanciones.

- **Recomendación 6: implementar un plan de comunicación y marketing para posicionar a la SUTRAN y al SCGP-TC como entidad responsable del control del transporte terrestre de pasajeros interprovincial.**

Durante la investigación los actores involucrados, coincidieron en que la creación de este sistema generó muy altas expectativas por el nombre con el que se le bautizó “Tolerancia Cero” lo que conllevaba una meta muy alta en cuanto a reducción de accidentes “cero tolerancia para accidentes”. Los entrevistados sostuvieron que el nombre era muy grande para las funciones que este SCGP-TC debe realizar. En este sentido, es preciso que la SUTRAN implemente un plan de comunicación y marketing para difundir sus funciones y la población conozca a este organismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO-BASSO, Daniel  
2008 *Problemática sanitaria y social de la accidentalidad del transporte terrestre*. Lima. Revista de Medicina Experimental en Salud Pública. Enero – marzo, vol.25, no.1, p.133-137. ISSN 1726-4634.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN.  
2003. *Anexo 2. Estimación total de víctimas*, Lima. Comisión de la Verdad.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL  
2007 *Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011*.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
2006 *Informe Defensorial N° 108. Pasajeros en riesgo: La Seguridad en el Transporte Interprovincial*. Lima. Defensoría del Pueblo.
- GARCÍA Anibal O.  
2008 *Vías Humanas. Investigación y reconstrucción de los siniestros en el tránsito*. Página 152. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- GUERRA GARCÍA, Gustavo; VELAZO, Alcides y CASTILLO, Oscar  
2009 *Consultoría para la Evaluación del Diseño y Ejecución del Presupuesto Público del Sistema de Control en Garitas de Peaje "Tolerancia Cero"*. Lima. Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales – Ministerio de Economía y Finanzas.
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y EDUCACIÓN VIAL ARGENTINA.

- 2007/2008 *Sexto Reporte Mercosur y Cuarto Latinoamericano de Siniestralidad Vial Base*. Última consulta realizada el 11.11.2010.  
<http://www.scribd.com/doc/38181849/Vi-Reporte-Mercosur-y-IV-La>.
- JOUVENCEL, M R.  
2000 *Biocenemática del accidente de tráfico*. Madrid - España. Editorial Díaz De Santos. Consulta 19.12.2011.  
[http://books.google.com.pe/books?id=gUOMLpdUuR8C&dq=jouvencel+biocinem%C3%A1tica+del+accidente+de+tr%C3%A1fico&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=jNh9TPiWCoH8Aadn6SLBw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=5&ved=0CD0Q6AEwBA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.pe/books?id=gUOMLpdUuR8C&dq=jouvencel+biocinem%C3%A1tica+del+accidente+de+tr%C3%A1fico&printsec=frontcover&source=bn&hl=es&ei=jNh9TPiWCoH8Aadn6SLBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CD0Q6AEwBA#v=onepage&q&f=false).
- MINISTERIO DE SALUD (MINSa)  
2004 *Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú*. Dirección General de Epidemiología, Minsa.  
2009 *Accidentes de Tránsito Problema de Salud Pública*. Lima.  
2009 *Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012*.
- NORIEGA, Carlos  
2013 *Grupo Impulsor Inversión en Infancia. Inversión en la infancia. [blog internet]. Perú: Carlos Noriega. 2013 marzo - [citado 2013, Agosto27]. Disponible en: <http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/entrevista/224/0>*
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)  
2004 *Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causador por el Tránsito*. Ginebra. Organización Mundial de la Salud

2009 *Informe sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial: es hora de pasar a la acción,*

Leyes, Decretos y Similares

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

1999 *Ley N° 27181. Ley General De Transporte y Tránsito Terrestre.* 17 de noviembre.

2004 *Decreto Supremo N° 09-2004-MTC. Reglamento Nacional De Administración De Transportes.* 27 de febrero.

2006 *Decreto Supremo N° 035-2006-MTC. 2006. Sistema de Control en Garitas de Peaje "Tolerancia Cero".* 30 de noviembre.

2007 *Decreto Supremo 013-200-MTC. Plan Nacional De Seguridad Vial 2007-2011.* 29 de abril.

2011 *Exposición del Coronel PNP Juan Olivera García, Director de Protección de Carreteras.* Policía Nacional del Perú. Lima. 12 de octubre del 2011.

Diarios

2009 *Diario Perú 21.* Ediciones del 14 de abril y 25 de diciembre de 2009.

Revistas

2012 *Revista ABC Transport: edición 161 - 08 2012, Pág. 34.*



ANEXO N° 1

TABLA DE COLUMNA VERTEBRAL COMPLETA

Preguntas de Investigación	Variables	Indicadores	Unidades de análisis	Fuentes	Técnicas
¿Cuáles son Características del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero en relación a la disminución de accidentes?	Características del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero	Relacionados al Personal:	Funcionarios de la SUTRAN	Coordinador de fiscalización de SUTRAN. Empresarios de transportes. Inspectores de garitas.	Entrevista a profundidad
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de personal</li> <li>Nivel de instrucción del personal.</li> <li>Nivel de capacitación técnica del personal.</li> <li>Número horas de trabajo del personal.</li> </ul>			
		Relacionados a la Infraestructura y Equipamiento:			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de calidad de la infraestructura en la garita de control.</li> <li>Suficiencia de equipos y materiales para el trabajo.</li> </ul>			
		Relacionados al Presupuesto:			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso del presupuesto asignado al sistema de control.</li> </ul>			
		Relacionados con el Sistema de información:			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de calidad del sistema de información de Sutrán.</li> </ul>			
Relacionados al Marco legal:					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Contenidos de la norma que se están implementando.</li> </ul>					
Relacionados con la Operatividad:					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de inspecciones mensuales realizadas.</li> <li>Adecuado flujo de información.</li> </ul>					
Adecuado recojo de información en las garitas de control.					
Relacionados con la Tecnología:					
Nivel de acceso a tecnología para realizar el trabajo.					
Relacionadas con la Institucionalidad:					

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de coordinación con la Policía Nacional del Perú</li> <li>Nivel de coordinación con los empresarios de transporte.</li> </ul> <p>Nivel de coordinación con el Gobierno Regional de Ica.</p>			
		% de accidentes en las vías que cuentan con el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero			
		% de sanciones de accidentes en la vía Lima-Ica.			
		Nivel de cumplimiento de los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros a nivel nacional.			
		Nivel de cumplimiento de los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros en la vía Lima – Ica.			
		% de sanciones mensuales aplicadas.			
		% de sanciones procesadas			
		% de sanciones resueltas.			
		% de sanciones apeladas			
¿Qué factores favorecen el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para disminuir los accidentes?	Factores que favorecen el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para lograr disminuir los accidentes vehiculares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de competencias de los recursos humanos de SUTRAN.</li> <li>% Trabajo técnico con instrumentos informáticos.</li> <li>Nivel de coordinación con la Policía Nacional del Perú.</li> <li>Nivel de coordinación con los empresarios de transporte.</li> <li>Nivel de coordinación con el Gobierno Regional de Ica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios de la SUTRAN.</li> <li>Empresas de transporte interprovincial de la ruta Lima-Ica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinador de fiscalización de SUTRAN.</li> <li>Empresario de transporte.</li> <li>Choferes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevista a profundidad.</li> <li>Encuesta</li> </ul>

<p><b>¿Qué factores limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para disminuir los accidentes?</b></p>	<p>Factores que limitan el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero para lograr disminuir los accidentes vehiculares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de competencias de los recursos humanos de Sutran.</li> <li>• % Trabajo tecnificado con instrumentos informáticos.</li> <li>• Nivel de coordinación con la Policía Nacional del Perú.</li> <li>• Nivel de coordinación con los empresarios de transporte.</li> <li>• Nivel de coordinación con el Gobierno Regional de Ica.</li> <li>• % de uso del presupuesto asignado a Sutran.</li> <li>• Condición infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios de la SUTRAN.</li> <li>• Empresas de transporte interprovincial de la ruta Lima-Ica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador de fiscalización de SUTRAN.</li> <li>• Empresario de transporte.</li> <li>• Choferes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista a profundidad.</li> <li>• Encuesta</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------



ANEXO N° 2

**1 FICHA DE OBSERVACIÓN EN GARITA DE CONTROL RUTA LIMA-ICA**

Fecha: 14-10-12

Registre la información desde el inicio, y recuerde completar todos los recuadros y responder preguntas

**1. Datos de la observación**

Sobre características físicas de la garita y de equipamiento de la garita de control:

CARACTERÍSTICA FÍSICA DE LA GARITA			
Material de la garita	Madera		
Tamaño aproximado			
Ubicación (describir lo que hay alrededor?)			
Iluminación	Baja (desapropiada)	Alta (Apropiada)	
Escritorio	Sí ____ ¿Cuantos? _____	No ____	
Sillas	Sí ____ ¿Cuantos? _____	No ____	
Ventanas/ventilación	Sí ____ ¿Cuantos? _____	No ____	
Tomacorrientes	Sí ____ ¿Cuantos? _____	No ____	
Equipamiento y servicio básico con los que cuenta			
	Sí	No	Escribe comentario de aclaración o descripción si es necesario
Telefonía fija			
Internet			
Computadora / laptop			
Impresora			
Fotocopiadora			

Cámara de fotos			
Materiales de oficina			
Otros equipos. Describir			
Otros servicios			
<p>COMENTARIOS GENERALES:                  No hay una garita física para los trabajadores de SUTRAN . La única garita que se observa es una de SUNAT. Los inspectores de SUTRAN sólo tienen una silla por cada uno ubicadas a la intemperie.                  Se observó que hay dos zonas de control: una ubicada en el peaje (con 1 inspector) para el control de camiones y otra ubicada en el grifo ubicado al costado de la carretera para el control de buses interprovinciales (donde hay 4 inspectores) esta última fue la observada.</p>			

**2. Instrucciones para la observación del desempeño**

Observe por un mínimo de 30 minutos el desempeño de los trabajadores de SUTRAN y anote con una "X" en la columna que corresponda para cada ítem, según la escala de calificación correspondiente a cada sección:

- Para la calificación Sección [1] – Desempeño de los inspectores de garita**

1	=	Desarrollo constante
2	=	Desarrollo eventual
3	=	No se desarrolla
4	=	Se desarrolla lo contrario

2 TAREA/ACTIVIDAD	Inspectores observados						Puntaje por cada actividad
	1	2	3	4	5	6	
[1] <i>Desempeño de inspector de garita</i>							
Controla a cada uno de los buses que pasan por la zona de control	1	1	1	1			4 DE 1: Todos lo desarrollan constantemente
Solicita y revisa documentos de chofer y del vehículo	1	1	1	1			4 DE 1: Todos lo desarrollan constantemente
Solicita y revisa el manifiesto de pasajeros	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló.
Constata la cantidad de pasajeros con el manifiesto entregado	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló.

2 TAREA/ACTIVIDAD	Inspectores observados						Puntaje por cada actividad
	1	2	3	4	5	6	
[1] <i>Desempeño de inspector de garita</i>							
Realiza la revisión de las luces del vehículo	1	1	1	1			4 DE 1: Todos lo desarrollan constantemente
Realiza la revisión técnica de las llantas del vehículo	1	1	1	1			4 DE 1: Todos lo desarrollan constantemente
Hace control de consumos de alcohol	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló.
3 Constata que hayan dos choferes (uno al volante y otro en descanso)	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló.
4 Ingresa al vehículo y constata el uso de cinturón de seguridad	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló.
5 Documenta la información recogida	3	3	3	3			4 DE 3: Ninguno de los inspectores lo desarrolló. (esto puede haber sido porque quizá no hubo nada importante que documentar)
6 Mantiene una actitud de respeto frente a los trabajadores de las empresas de transporte	1	1	1	1			4 DE 1: Todos lo desarrollan constantemente

- Para la calificación Sección [2] – Dinámica grupal de los inspectores de garita

Marcar con una "X" en la columna que corresponde

[2] Dinámica grupal	SI	Más o menos	NO	Observaciones
7 Son comunicativos entre sí		x		En todo momento están realizando su trabajo. Cada minuto llegan los buses a la zona de control. El control es bastante rápido.
8 Se aprecia cohesión/integración de grupo	x			
9 Realizan su trabajo con facilidad	x			
10 Se aprecia ambiente de respeto	x			
11 Es fácil distinguir al líder		x		
12 Se aprecia respeto a la autoridad (trabajadores de empresa de transporte muestran respeto)	x			

**Comentarios generales a observación realizada (si fuera necesario)**

Los inspectores de SUTRAN no accedieron a ser entrevistados y pidieron que para ello les presentemos una autorización del Superintendente o del coordinador de la SUTRAN.

Nos comentaron que el tiempo de vigencia de control a aun mismo bus es de 24 horas, por lo que si ya fue controlado en un recorrido anterior, sólo se revisa arriba del bus (zona de pasajeros)

Ninguno de los inspectores subió a los buses. Por lo que no se verificó el uso del cinturón de seguridad, ni se constató la lista de pasajeros. El control se ha limitado a la revisión de luces en funcionamiento y de llantas en buen estado, además de solicitar los documentos del chofer y del bus para ver que todo esté en regla.

Pudimos observar que uno de los buses (Soyuz) tenía una luz delantera que no encendía, pero inmediatamente fue arreglada por un personal de la empresa de transporte que está localizado en la zona de control.

## ANEXO N° 3

**GUÍA DE ENTREVISTA PARA CONOCER LOS FACTORES QUE  
INFLUYEN EN LOS RESULTADOS DEL PLAN TOLERANCIA CERO EN LA  
VÍA LIMA-ICA**

**FUNCIONARIO DE SUTRAN**

Nombre del entrevistado:

Fecha:

Cargo que desempeña:  
Entrevistador:

“Buenos días (tarde o noche) somos alumnas de la maestría en Gerencia Social de la PUCP y estamos realizando nuestra tesis acerca de los factores que influyen en los resultados del Plan Tolerancia Cero en la vía Lima-Ica. Este trabajo tiene un fin netamente académico. Agradecemos de antemano el tiempo y la ayuda que nos está dando a través de esta entrevista”

*En vista de que SUTRAN es responsable de la conducción del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, le haremos algunas preguntas sobre las principales características de este Organismo y sobre el sistema de control en garitas Tolerancia Cero.*

**CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE  
PEAJE TOLERANCIA CERO (SCGTC)**

**1. ¿Cómo está organizada la SUTRAN y cuáles son sus funciones para desarrollar el sistema de control en las garitas de peaje Tolerancia Cero?**

- Organización.
- Sobre sus funciones ¿papel que juegan los Gobiernos Regionales en la implementación del SCGTC?
- Presupuesto asignado. Es óptimo?
- ¿Cómo se da el flujo de información durante la implementación del Sistema?

*A continuación vamos a preguntar acerca del personal de la SUTRAN*

**2. ¿Qué características tiene el personal de la SUTRAN y cuál es el personal asignado a las garitas de control?**

- ¿Con cuánto personal cuenta la SUTRAN? ¿Cómo está organizado y cuáles son sus funciones?
- ¿El personal ha recibido capacitación? ¿Cuentan con un programa periódico de capacitación? ¿Cada cuánto tiempo reciben capacitación?
- ¿Cuánto personal de la SUTRAN trabaja en las garitas y puntos de control?
- ¿Cómo realizan el proceso de selección para contratar al personal?
- ¿Qué porcentaje del personal asignado a los puntos de control tienen alguna profesión universitaria o técnica?

- Qué porcentaje de rotación diría ud. que hay entre los funcionarios de la SUTRAN? Especifique el nivel de rotación de los funcionarios que trabajan en garitas y puntos de control.
- Si fuera alto... ¿Por qué cree que se de este nivel de rotación?
- Respecto a la ruta Lima-Ica ¿con cuánto personal cuentan? ¿Es este suficiente? ¿Considera que está bien capacitado?

*Respecto a las garitas y punto de control*

**3.- ¿Podría decirnos acerca de la infraestructura de las garitas y puntos de control?**

- Tamaño, material, iluminación, seguridad.

**4.- ¿Podría decirnos acerca del equipamiento de las garitas y puntos de control con las que cuentan para desempeñar sus funciones?**

- Computadora (PC o Laptop), cámara de fotos, grabadora, internet, fotocopidora, impresora, etc.

*Las siguientes preguntas responden al sistema de información y al marco legislativo*

**5.- ¿Cómo es su sistema de gestión de la información en relación con las Garitas de Control y el Plan Tolerancia Cero?**

- ¿Cómo es el flujo de de información en garitas y puntos de control hasta que esa información llega a la oficina central en la SUTRAN?
- ¿Quién revisa la información? ¿Para qué sirve?
- ¿Cuentan con una base de datos digital o software para almacenar la información? ¿Toda la información está digitalizada? ¿Quiénes son los responsables de la información?

**6.- ¿Cuál es el marco normativo de la SUTRAN que respalda el Plan Tolerancia Cero en las garitas de control?**

**7.- ¿De las leyes y normas establecidas en materia de transporte terrestre ¿Cuál cree que es el porcentaje de normas de las que se rige la SUTRAN? ¿Qué contenidos de estas normas son implementadas?**

**8.- ¿Qué ley y/o norma considera como referencia más importante para el trabajo de la SUTRAN?**

*En cuanto a la operatividad del plan, podría contarnos:*

**9.- ¿Cómo funciona el plan Tolerancia Cero en las garitas de control?**

- Respecto a las inspecciones realizadas ¿Cuál es el número de inspecciones mensuales realizadas a nivel nacional? ¿A nivel de la ruta Lima-Ica?
- ¿Considera que se realiza un adecuado recojo de información en las garitas de control?
- ¿Los formatos usados por los inspectores para el recojo de información son adecuados?

### 10.- ¿Cómo se realiza las coordinaciones con los otros actores vinculados a la implementación del SCGP-TC?

- ¿Cómo y cuál es el nivel de coordinación con el Gobierno Regional de Ica?
- ¿Cómo y cuál es el nivel de coordinación con la Policía Nacional del Perú?
- ¿Cómo y cuál es el nivel de coordinación con los empresarios de transporte?
- ¿Existen presupuestos compartidos?
- ¿Cómo es el apoyo que reciben las instancias que participan de la implementación del plan?
- ¿Cómo se garantiza la institucionalidad del plan?

### 11.- ¿Podría comentarnos acerca de los resultados del plan Tolerancia Cero?

- ¿Cuál es el % de accidentes en las vías que cuentan con el Sistema de Control en Garitas de Peaje Tolerancia Cero?
- ¿Cuál es el nivel (%) de cumplimiento, de los requerimientos del Sistema, de los vehículos de transporte interprovincial de pasajeros a nivel nacional?
- ¿Cuál es el % de sanciones mensuales aplicadas, procesadas, resueltas y apeladas?
- ¿Cuentan con un equipo que haga seguimiento y evalúe el funcionamiento del Sistema de Control en las Garitas de Peaje "Tolerancia Cero"? ¿Cómo funciona?
- ¿Han realizado alguna evaluación o diagnóstico a la fecha?

*A continuación seguiremos con la última parte de la entrevista*

### 12.- Podría listarnos ¿Qué factores considera usted que FACILITAN la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje "Tolerancia Cero"? ¿Por qué?

- Respecto al personal ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la infraestructura ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al equipamiento ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al sistema de información ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al acceso a la tecnología ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?

- Respecto al marco legal y normativo. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- ¿Considera que el presupuesto asignado facilita la implementación del Sistema?

**13.- Podría listarnos ¿Qué factores considera usted que LIMITAN la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”? ¿Por qué?**

- Respecto al personal ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la infraestructura ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al equipamiento ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al sistema de información ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al acceso a la tecnología ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al marco legal y normativo. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- ¿Considera que el presupuesto asignado facilita la implementación del Sistema?

**14.- Desde su posición ¿Qué sugerencias daría usted para mejorar el Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”?**

**15.- ¿Quisiera agregar algo adicional a la entrevista?**

*Muchas gracias por su tiempo y por su valioso aporte.*

## ANEXO N° 4

**CUESTIONARIO A LOS CONDUCTORES DE TRANSPORTE INTERPROVINCIAL DE PASAJEROS DE LA VÍA LIMA – ICA**

“Buenos días (tarde o noche) somos alumnas de la maestría en Gerencia Social de la PUCP y estamos realizando nuestra tesis acerca de los factores que influyen en los resultados del Sistema de Control en Garitas de Peaje en la vía Lima-Ica. Este trabajo tiene un fin netamente académico. Agradecemos de antemano el tiempo y la ayuda que nos está dando a través de esta entrevista”

*A continuación le haremos algunas preguntas para marcar y otras para responder abiertamente, acerca de la SUTRAN y el Sistema de Control en Garitas de Peaje.*

**I. DATOS PERSONALES**

Empresa donde trabaja:  
empresa:  
Grado de Instrucción:

Tiempo de permanencia en la  
empresa:  
Edad:

**II. SOBRE LA EMPRESA DE TRANSPORTE**

1. ¿Cuál es el tipo de contrato que tiene con la empresa?
    - a. Planilla
    - b. Recibo por honorario
    - c. A destajo
    - d. Otro:
- 

2. Considera que la relación laboral con la empresa de transporte es:
  - a. Excelente
  - b. Buena
  - c. Mala
  - d. Muy mala

¿Por qué?

---

3. ¿Cuántas horas labora diariamente?
  - a. 6 horas
  - b. 8 horas
  - c. 10 horas
  - d. Más de 10 horas

### III. EN RELACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL EN GARITAS DE PEAJES

1. ¿Conoce en qué consiste el Sistema de Control en Garitas de Peaje (comúnmente llamado Plan Tolerancia Cero)?

a. Si

b. No

De ser afirmativa la respuesta. ¿Podría relatarnos brevemente en qué consiste?

---

2. ¿De qué manera se ha visto afectado su trabajo, con la implementación del Sistema?

a. Positivamente

b. Negativamente.

¿Por qué?

---

3. ¿Podría describirnos en qué consiste el trabajo que desarrollan los inspectores en las garitas de control?

---

4. ¿Cómo calificaría el desempeño del personal de SUTRAN (Inspectores) en la garita de control de la vía Lima-Ica?

a. Excelente

b. Buena

c. Mala

d. Muy mala

¿Por qué?

---

5. ¿Ha sido sancionado durante las inspecciones realizadas por los inspectores del SUTRAN?

a. Sí ¿Cuántas veces? \_\_\_\_\_

b. No

De ser afirmativa su respuesta, ¿cuál o cuáles han sido las causas?

---

6. ¿En el control realizado en las garitas de peajes, cuál o cuáles requisitos exigidos considera que es el más difícil de cumplir?

---

7. Según su opinión, ¿qué motivos, factores, o razones cree usted que no contribuyen al buen funcionamiento de Tolerancia Cero?

---

8. Según su opinión, ¿qué motivos, factores, o razones cree usted que contribuyen al buen funcionamiento de Tolerancia Cero?

---

9. ¿Cree usted que el Sistema de Control en las Garitas de Peaje ha contribuido en la reducción de accidentes en el transporte interprovincial de pasajeros?

a. Si

b. No

¿Por qué?

---

10. Desde su posición ¿Qué sugerencias daría para mejorar el Sistema de Control en las Garitas de Peaje?

---

11. ¿Quisiera agregar algo adicional?

---

*Muchas gracias por su tiempo y por su valioso aporte.*

## ANEXO N° 5

**GUÍA DE ENTREVISTA PARA CONOCER LOS FACTORES QUE  
INFLUYEN EN LOS RESULTADOS DEL PLAN TOLERANCIA CERO EN LA  
VÍA LIMA-ICA**

**EMPRESARIO DE TRANSPORTE**

Nombre del entrevistado:

Fecha:

Cargo que desempeña:

Entrevistador:

“Buenos días (tarde o noche) somos alumnas de la maestría en Gerencia Social de la PUCP y estamos realizando nuestra tesis acerca de los factores que influyen en los resultados del Sistema de Control en Garitas de Peaje en la vía Lima-Ica. Este trabajo tiene un fin netamente académico. Agradecemos de antemano el tiempo y la ayuda que nos está dando a través de esta entrevista”

*El Gobierno estableció el Sistema de Control en las Garitas de Peaje, respecto a ello le haremos algunas preguntas sobre la incidencia de este sistema en el transporte interprovincial de pasajeros.*

1. **¿Podría comentarnos qué conoce sobre el Sistema de Control en las Garitas de Peaje y cuál es su opinión sobre este?**
2. **¿Cuál es la relación y nivel de coordinación entre la empresa de transporte y la SUTRAN?**
3. **¿De qué manera ha impactado en su empresa la implementación de este sistema?**
  - Presupuesto.
  - Planificación.
  - Capacitación a personal.
  - Contratación de personal.
  - Reglamento interno.
  - Tecnología.
4. **¿Cuál es o son los requerimientos de este sistema que es/son más difíciles de cumplir para su empresa?**
5. **¿Su empresa ha sido sancionada por SUTRAN?**
  - De ser así ¿Cuál es la causa de sanción más común?
6. **Podría listarnos ¿Qué factores considera ud. que FACILITAN la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje? ¿Por qué?**
  - Respecto al personal.
  - Respecto a la infraestructura.
  - Respecto al equipamiento.
  - Respecto al sistema de información.

- Respecto al acceso a la tecnología
  - Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú.
  - Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte.
  - Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
  - Respecto al marco legal y normativo
  - Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema.
- 7. Podría listarnos ¿Qué factores considera ud. que LIMITAN la implementación del Sistema de Control en las Garitas de Peaje? ¿Por qué?**
- Respecto al personal.
  - Respecto a la infraestructura.
  - Respecto al equipamiento.
  - Respecto al sistema de información.
  - Respecto al acceso a la tecnología
  - Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú.
  - Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte.
  - Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
  - Respecto al marco legal y normativo
  - Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema.
- 8. ¿Considera usted que la aplicación del Sistema de Control en Garitas de Peaje contribuye con la reducción de accidentes de transporte terrestre interprovincial?**
- 9. Desde su posición ¿Qué sugerencias daría para mejorar el Sistema de Control en las Garitas de Peaje?**
- 10. ¿Quisiera agregar algo adicional a la entrevista?**

*Muchas gracias por su tiempo y por su valioso aporte.*

## ANEXO N° 6

**GUÍA DE ENTREVISTA PARA CONOCER LOS FACTORES QUE  
INFLUYEN EN LOS RESULTADOS DEL PLAN TOLERANCIA CERO EN LA  
VÍA LIMA-ICA**

**INSPECTORES EN GARITAS**

Nombre del entrevistado:

Fecha:

Cargo que desempeña:

Entrevistador

Tiempo de antigüedad en el trabajo:

“Buenos días (tarde o noche) somos alumnas de la maestría en Gerencia Social de la PUCP y estamos realizando nuestra tesis acerca de los factores que influyen en los resultados del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero” en la vía Lima-Ica. Este trabajo tiene un fin netamente académico. Agradecemos de antemano el tiempo y la ayuda que nos está dando a través de esta entrevista”

*En vista de que SUTRAN es responsable de la conducción del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, le haremos algunas preguntas sobre las principales características de este Organismo y sobre el sistema de control en garitas Tolerancia Cero.*

**CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE  
PEAJE TOLERANCIA CERO (SCGTC)**

**1. ¿Podría describirnos en qué consiste su trabajo y la relación que tiene con la SUTRAN?**

*A continuación vamos a preguntar acerca del personal de la SUTRAN*

**2. Características del personal asignado a las garitas de control**

- ¿Cuántos inspectores de la SUTRAN trabajan en garita de la ruta Lima-Ica?  
¿Consideran que son suficientes para el control? ¿Cómo están organizados y cuáles son sus funciones?
- ¿El personal ha recibido capacitación? ¿Cuentan con un programa periódico de capacitación? ¿Cada cuánto tiempo reciben capacitación? Sobre qué temas?
- ¿Existe rotación del personal asignado en garitas y puntos de control?

*Respecto a las garitas y punto de control*

**3.- ¿Podría comentarnos sobre la infraestructura de las garitas y puntos de control?**

- Tamaño, material, iluminación, seguridad.

**4.- ¿Podría comentarnos sobre el equipamiento de las garitas y puntos de control con las que cuentan para desempeñar sus funciones?**

- Computadora (PC o Laptop), cámara de fotos, grabadora, internet, fotocopidora, impresora, etc.

**5.- ¿Qué equipamiento e infraestructura considera que necesita para facilitar/mejorar su trabajo?**

*Las siguientes preguntas responden al sistema de información y al marco legislativo*

**6.- ¿Cómo es el sistema de gestión de la información entre las Garitas de Control y el SUTRAN central?**

- ¿Cómo es el flujo de de información en garitas y puntos de control hasta que esa información llega a la oficina central en la SUTRAN?
- ¿Quién revisa la información? ¿Para qué sirve?
- ¿Cuentan con una base de datos digital o software para almacenar la información? ¿Toda la información está digitalizada? ¿Quiénes son los responsables de la información?

**6.- ¿Conoce el marco normativo de la SUTRAN que respalda el SCGP-TC?**

*En cuanto a la operatividad del SCGP-TC, podría comentarnos:*

**7.- Sobre las características del funcionamiento del SCGP-TC en su garita de control:**

- ¿Cómo se realiza el recojo de información en las garitas de control? ¿Cómo mejoraría usted el recojo de información de las inspecciones?
- ¿Podría describir los formatos utilizados durante la inspección?, ¿Los formatos responden a todas las necesidades de información requeridas por la SUTRAN?

**8.- ¿Podría comentarnos acerca de los resultados del plan Tolerancia Cero?**

- ¿Cuáles de los requisitos que debe cumplir la empresa de transporte? según su experiencia ¿cuáles son más fáciles de cumplir o son los que más se cumplen? Y ¿cuáles son los más difíciles de cumplir o los que menos se cumplen?
- ¿Cuáles son las causas de sanciones más comunes? ¿Cuál es el número aproximado de sanciones mensuales aplicadas?
- ¿Sabe qué sucede con la información que usted recoge diariamente? ¿cómo es usada?

*A continuación seguiremos con la última parte de la entrevista*

**9.- Podría listarnos ¿Qué factores considera usted que FACILITAN la implementación del SCGP-TC ¿Por qué?**

- Respecto al personal ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la infraestructura ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?

- Respecto al equipamiento ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al sistema de información ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al acceso a la tecnología ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al marco legal y normativo. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema. ¿Qué factores o características considera que facilita la implementación del Sistema?
- ¿Considera que el presupuesto asignado facilita la implementación del Sistema?

**11.- Podría listarnos ¿Qué factores considera usted que LIMITAN la implementación del SCGP-TC? ¿Por qué?**

- Respecto al personal ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la infraestructura ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al equipamiento ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al sistema de información ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al acceso a la tecnología ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con la Policía Nacional del Perú. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los empresarios de transporte. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al marco legal y normativo. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- Respecto al seguimiento y evaluación del Sistema. ¿Qué factores o características considera que limitan la implementación del Sistema?
- ¿Considera que el presupuesto asignado facilita la implementación del Sistema?

**12.- ¿Considera que el SCGP-TC ha contribuido con la reducción de accidentes interprovinciales?, ¿En el caso de la ruta Lima-Ica considera que han disminuido los accidentes?**

13.- Desde su posición ¿Qué sugerencias daría para mejorar el SCGP-TC para incrementar la reducción de accidentes?

14.- ¿Quisiera agregar algo adicional a la entrevista?

*Muchas gracias por su tiempo y por su valioso aporte.*



## ANEXO N° 7

**GUÍA DE ENTREVISTA PARA CONOCER LAS PERCEPCIONES DE  
LOS USUARIOS DE TRANSPORTE ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
SISTEMA DE CONTROL EN GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO**

**USUARIOS DE TRANSPORTE**

Nombre del entrevistado: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

DNI: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_ Entrevistador: \_\_\_\_\_

Origen del viaje: \_\_\_\_\_

Destino: \_\_\_\_\_

“Buenos días (tarde o noche) somos alumnas de la maestría en Gerencia Social de la PUCP y estamos realizando nuestra tesis acerca de los factores que influyen en los resultados del Plan Tolerancia Cero en la vía Lima-Ica. Este trabajo tiene un fin netamente académico. Agradecemos de antemano el tiempo y la ayuda que nos está dando a través de esta entrevista”

*En vista de que SUTRAN es responsable de la conducción del Sistema de Control en las Garitas de Peaje “Tolerancia Cero”, le haremos algunas preguntas sobre las principales características de este Organismo y sobre el sistema de control en garitas Tolerancia Cero.*

**CARACTERÍSTICAS DE USO DEL TRANSPORTE**

1.- ¿Usted es un pasajero frecuente en la ruta Lima-Ica?, ¿Cada cuanto tiempo viaja a la ciudad de Ica?

2.- ¿Cuál es su motivo de viaje?

- a. Negocio o trabajo  
b. Estudios

- c. Familiar  
d. Otros

**ACERCA DEL SISTEMA DE CONTROL EN LAS GARITAS DE PEAJE TOLERANCIA CERO (SCGP-TC)**

3.- ¿Conoce usted qué es el SCGP-TC o el comúnmente llamado “plan Tolerancia Cero”

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

¿Puede decirnos en qué consiste?

4.- Alguna vez el bus donde viajaba ha sido controlado por inspectores de la SUTRAN? ¿Con qué frecuencia?

- a. Siempre  
b. Casi siempre (un 80% de las veces)  
c. La mitad de las veces  
d. Casi nunca (un 20% de las veces)  
e. Nunca

5.- ¿Puede describirnos en qué consiste el trabajo de los inspectores de SUTRAN? ¿Cuántos son? ¿Qué es lo que hacen?

6.- ¿Ha observado si reciben apoyo de agentes de la Policía Nacional?, ¿En qué consiste el apoyo?

7.- ¿Alguna vez le han formulado una pregunta sobre la forma de conducir del chofer?

10.- ¿Alguna vez le han hecho alguna pregunta sobre su viaje en general?

### **SOBRE EL IMPACTO EN REDUCCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**

*(En caso en que el entrevistado no conozca el SCGP-TC se le explica en qué consiste antes de formular las siguientes preguntas)*

11.- ¿Cree usted que han disminuido los accidentes de tránsito interprovincial en la ruta que acostumbra recorrer?

12.- ¿Cree usted que el control que realizan los inspectores de la SUTRAN a las empresas de transporte ha contribuido con la reducción de accidentes?

13.- ¿Puede dar algunas sugerencias para mejorar el servicio de control y contribuir con la reducción de accidentes?

14.- ¿Quisiera agregar algún comentario adicional?

*Muchas gracias por su tiempo y por su valioso aporte*

## ANEXO N° 8

CUADROS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA EN EL CAMPOCÓDIGOS PARA RESPUESTAS

I. DATOS PERSONALES		
1.1 Empresa donde trabaja	a	Suyos
	b	Perú Bus
	c	Postulante a Soyus con experiencia de trabajo en otras empresas como choferes
1.2 Tiempo de permanencia en la empresa	a	menos de 1 año
	b	de 1 a 2 años
	c	de 3 a 4 años
	d	de 4 a 5 años
	e	postulante
1.3 Grado de instrucción	a	secundaria
	b	superior
1.4 Edad	a	30-39 años
	b	40-49 años
	c	50-60
II. SOBRE LA EMPRESA DE TRANSPORTE		
1. Tipo de contrato	1.a	planilla
	1.b	postulante
2. Relación laboral con empresa de transporte	2.a	buena
	2.b	excelente
	2.c	mala
	2.d	muy mala
	2.e	postulante

3. Jornada de trabajo	3.a	8 horas
	3.b	10 horas
	3.c	más de 10 horas
	3.d	postulante

**III. EN REALACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL DE GARITAS**

4. Conoce el SCGP	4.a	Sí
	4.b	No

5. Impacto en su trabajo	5.a	positivamente
	5.b	negativamente

7. Desempeño de SUTRAN (inspectores) en garitas	7.a	Excelente
	7.b	Buena
	7.c	Mala
	7.d	Muy mala

8. Sanciones	8.a	Sí
	8.b	No

9. Requisito más difícil de cumplir	9.a	DNI de pasajeros
	9.b	Controlar las horas de manejo de conductores
	9.c	Corrupción (coimas) de autoridades policiales
	9.d	Paciencia de pasajeros mientras se da la inspección
	9.e	Llenar manifiesto de pasajeros
	9.f	Luces de los vehículos
	9.g	Ninguno

<b>10. Factores q Facilitan o contribuyen</b>	10.a	Que los inspectores sean estrictos
	10.b	Capacitaciones
	10.c	Sanciones
	10.d	Control de vehículos
	10.e	Mejor horario de trabajo para choferes
	10.f	Apoyo de la policía de carretera
	10.g	Revisión de documentos
	10.h	Control del limite de velocidad
	10.i	Supervisión de MTC
	10.j	ninguno/no contesta
<b>11. Factores q limitan o no contribuyen</b>	11.a	No control de vehículos piratas y a otras empresas
	11.b	Local pequeño
	11.c	Poco control de noche
	11.d	Inspectores no capacitados
	11.e	Poco control de horas de trabajo de choferes
	11.f	No hay articulación entre policía, MTC y sector judicial
	11.g	vacías/ninguna

<b>12. Ha contribuido a reducir accidentes</b>	12.a	Sí
	12.b	No

<b>13. Sugerencias</b>	13.a	Que tengan personal más y mejor capacitado (que conozcan reglamentos)
	13.b	Que controlen a todas las empresas y vehículos por igual y pedir GPS a todas las empresas
	13.c	Que la inspección sea más estricta (que supervisen en la madrugada, sean más estrictos y pongan más empeño)
	13.d	Más capacitación al chofer para conocer el reglamento de transporte (Conductores deben conocer señales de tránsito y peatonales)
	13.e	Educar al pasajero sobre seguridad (uso de cinturón y que no pidan más velocidad)
	13.f	Mejorar la administración y gestión policial y de los del MTC

<b>14. Comentario adicional</b>	14.a	Control a piratas y otros vehículos
	14.b	Mejorar señalizaciones de las rutas, mejorar carreteras y pistas
	14.c	Que el personal de Tolerancia Cero esté más calificado (con q experiencia o currículo aprueban el personal de Tolerancia Cero?) Que reciban capacitación. Mejor educación de inspectores y que no abusen de su autoridad y no se duerman en la madrugada.
	14.d	Implementen las garitas con instrumentos modernos para el control de velocidad y con otros instrumentos.
	14.e	Simplificar documentación
	14.f	Que continúen controlando

Respuestas relacionadas con las preguntas 5, 7, 8 y 12	
4.a	Chequeo del estado del vehículo. Documentación completa del vehículo y del conductor. Manifiesto de pasajeros. Control estado de buses, capacitación, y documentación en regla. La mayoría responde sobre el control del estado de buses y de la documentación. es controlada por SUTRAN, hacer check list de requerimientos de buses, revisión de documentos y luces, cinturo, asientos etc. Cobro de una determinada tarifa para el mantenimiento de las carreteras. para evitar q empresas lleven exceso de pasajeros y exceda la velocidad.
5.a	Mayor control en estado de buses. Mayor seguridad. Regula horas de trabajo de choferes. Porque el sistema da sensación de seguridad y hay control de velocidad . Porque los pasajeros van más seguros.
5.b	Porque otras empresas no cumplen con normas establecidas.
7.a y 7.b	Evita que conductores trabajen más de las horas requeridas. Evitan que circulen buses que no cumplan requerimientos (chequea documentos y buen estado técnico). Trabajan las 24 horas. son rápidos en el chequeo
7.c y 7.d	No supervisan a otros vehículos q incumplen normas del MTC. No hace cumplir las normas a determinadas empresas. No revisan bien el acta de Sutrán, no verifican. Porque no están capacitados técnicamente en transporte. A veces no tiene el persona suficiente .
8.a	1 y 2 sanciones, por las siguientes causas: Tacógrafo (dispositivo que registra velocidad promedio y máxima) no funcionaba. Pasajeros sin DNI. Falta de manifiesto de pasajeros. Falta de documentos administrativos.
12.a	Con el control del estado del vehículo. Con el control del límite de velocidad. Por las capacitaciones a los choferes. Por mejores horas de trabajo de choferes. Documentación en regla de vehículos y de conductores.
12.b	Porque no controlan a otros vehículos. Corrupción en garitas (recaudan dinero) Todo se arregla con coimas. No hay pago justo a conductores.

## RESPUESTAS DE LOS CHOFERES

I. Datos personales					II. SOBRE LA EMPRESA DE TRANSPORTE			III. EN REALACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL DE GARITAS													
Encuestado	I.1	I.2	I.3	I.4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
1	b	d		a	1.a	2.a	3.c	4.a	5.a	6.a	7.c	8.b	9.e	10.a	11.a	12.a	13.b	14.a			
2	b	a	a	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.a	6.g	7.b	8.a	9.a	10.j	11.g	12.a	13.d	14.g			
3	b	c	b	b	1.a	2.a	3.c	4.a	5.a	6.a	7.b	8.b	9.e	10.j	11.g	12.b	13.a	14.a			
4	b	d	a	b	1.a	2.a	3.b	4.b	5.a	6.a	7.b	8.b	9.e	10.j	11.b	12.a	13.a	14.c			
5	b	d	a	c	1.a	2.a	3.b	4.a	5.a	6.b	7.b	8.b	9.a	10.i	11.a	12.a	13.b	14.a			
6	b	a	b	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.a	6.a	7.b	8.b	9.g	10.c	11.a	12.a	13.b	14.g			
7	b	c	a	c	1.a	2.b	3.b	4.a	5.a	6.c	7.b	8.b	9.b	10.d	11.e	12.a	13.e	14.b			
8	b	e	a	c	1.b	2.e	3.d	4.a	5.a	6.b	7.a	8.b	9.g	10.j	11.a	12.a	13.c	14.c			
9	a	b	b	c	1.a	2.b	3.b	4.a	5.a	6.b	7.b	8.b	9.g	10.j	11.c	12.a	13.d	14.f			
10	a	d	a	c	1.a	2.b	3.a	4.a	5.a	6.e	7.b	8.b	9.g	10.j	11.g	12.b	13.c	14.g			
11	a	b	b	a	1.a	2.a	3.b	4.b	5.a	6.f	7.c	8.a	9.b	10.f	11.d	12.a	13.c	14.g			
13	a	c	a	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.b	6.g	7.b	8.b	9.e	10.g	11.a	12.a	13.b	14.g			
14	a	a	a	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.a	6.a	7.b	8.b	9.g	10.d	11.d	12.a	13.a	14.c			
15	c	e	a	b	1.b	2.e	3.d	4.a	5.a	6.d	7.d	8.b	9.f	10.g	11.a	12.b	13.b	14.f			
16	c	e	a	a	1.b	2.e	3.d	4.a	5.b	6.d	7.c	8.b	9.g	10.d	11.a	12.b	13.b	14.a			
17	c	e	a	a	1.b	2.e	3.d	4.a	5.a	6.f	7.b	8.b	9.e	10.e	11.a	12.a	13.b	14.c			
19	b	b	a	c	1.a	2.a	3.c	4.a	5.b	6.d	7.a	8.b	9.g	10.h	11.d	12.a	13.a	14.e			
20	b	a	a	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.b	6.b	7.c	8.b	9.c	10.b	11.e	12.a	13.d	14.g			
21	b	a	b	b	1.a	2.a	3.b	4.a	5.b	6.a	7.c	8.a	9.c	10.i	11.f	12.b	13.f	14.e			
22	b	a	a	b	1.a	2.b	3.b	4.a	5.a	6.a	7.b	8.b	9.g	10.j	11.g	12.a	13.d	14.c			
23	b	e	b	a	1.b	2.e	3.d	4.a	5.a	6.d	7.b	8.b	9.g	10.j	11.a	12.a	13.f	14.d			
24	b	a	a	a	1.a	2.a	3.b	4.a	5.b	6.e	7.c	8.a	9.d	10.b	11.d	12.a	13.b	14.d			
25	b	c		a	1.a	2.d	3.b	4.a	5.a	6.a	7.c	8.b	9.g	10.j	11.g	12.b	13.a	14.c			

## ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Preguntas de investigación	Análisis de información recogida en campo	Instrumento y fuentes
Factores que contribuyen al logro de los objetivos de Tolerancia Cero.	<p><b>Choferes:</b> Según los choferes, el factor más favorable para lograr los objetivos del sistema de control en garitas Tolerancia Cero, es el control de los vehículos, a nivel técnico (luces en funcionamiento, cinturones de seguridad seguros, neumáticos en buen estado, etc) Además coinciden (dándole igual importancia) con que las capacitaciones, Revisión de documentos y control del límite de velocidad son los siguientes más importantes. Finalmente, consideran que el que los inspectores sean estrictos, las sanciones, el mejor horario de trabajo para choferes, el apoyo de la policía de carretera y la supervisión del MTC también contribuyen para que el sistema se implemente adecuadamente.</p>	Encuestas: aplicadas a 25 choferes de Soyus y Perú BUS
	<p><b>Empresarios de transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoy no existe ningún bus informal, todos están controlados a nivel nacional. Los buses de ámbito nacional son 6,000 y están registrados y son formales</li> <li>• Las camionetas van no tienen GPS, por lo que pueden correr, no tienen dos choferes como los buses formales.</li> <li>• Existe mayor coordinación con los empresarios. Nos han escuchado y ahora todos son ómnibus son formales, pero se necesita una siguiente etapa y combatir la informalidad de otro tipo de vehículos.</li> </ul> <p>SUTRAN</p>	Entrevista a profundidad (audio) realizada a Luis Flores, Gerente Nral. de Empresa de transporte Flores.

Factores que limitan el logro de los objetivos de Tolerancia Cero.	<p><b>Choferes:</b> La mayoría, casi el 50%, coinciden en que el principal factor que limita el logro de los objetivos de Tolerancia Cero es que no haya control a otras empresas informales y vehículos piratas que llevan pasajeros en ruta interprovincial. Por otro lado, el siguiente factor más importante, que es una debilidad del sistema de control Tolerancia Cero es la falta de capacidad de los inspectores para realizar su trabajo. Consideran que es limitado el control sobre las horas de trabajo y descanso de los choferes. Finalmente, coinciden también en que el local (garitas) es pequeño y no tienen infraestructura adecuada, no se hace el control con la misma rigurosidad por la noche, y no hay articulación entre policía, MTC y sector judicial</p>	Encuestas: aplicadas a 25 choferes de Soyo y Perú BUS
	<p><b>Empresarios de transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El estado no tiene política de seguridad vial</li> <li>• Es necesaria la consolidación económica de la empresa. Una empresa de transporte no solvente es un peligro pues no brindará un buen servicio.</li> <li>• SUTRAN no verifica qué vehículos son los adecuados para prestar el servicio público.</li> <li>• ERs necesario emitir una política regulatoria, en el sentido de emitir normas que todos puedan cumplir. Si nadie la cumple, la ley no sirve. Por ejemplo, se dio una ley que obligaba a todos a tomar el bus en terminales, pero el Perú es muy complejo y esto es imposible.</li> <li>• No hay una entidad reguladora, solo fiscalizadora. Por ejemplo, el departamento de servicios del MTC brinda autorizaciones y SUTRAN no tiene control de ello.</li> <li>• La rotación de los funcionarios del MTC que se enfocan al transporte es muy alta. Mientras aprenden, porque no son especialistas, ya los están cambiando.</li> <li>• No existe autoridad en el transporte.</li> </ul>	Entrevista a profundidad (audio) realizada a Luis Flores, Gerente Nral. de Empresa de transporte Flores.
Características del Sistema de Control en las Garitas de Peaje Tolerancia Cero.	<p><b>Empresarios de transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La informalidad ha mutado, y ahora funcionan camionetas van que dan servicio interprovincial.</li> <li>• SUTRAN atacaba a las camionetas van y las llevaba al depósito, pero la Dirección de Servicio del MTC comenzó a repartir autorizaciones de servicio turístico y así funcionan sin que SUTRAN pueda hacer nada.</li> <li>• Tolerancia Cero fue una propuesta de los empresarios formales y la propuesta era que le pidieran al transportista es que tenga luces, llantas con cocadas, frenos, sino cumplía con esto no debería pasar, pero el MTC comenzó a ser recaudatorio. Nosotros consideramos que ese era un problema.</li> </ul>	Entrevista a profundidad (audio) realizada a Luis Flores, Gerente Nral. de Empresa de transporte Flores.
	SUTRAN	pendiente

<p>Percepción de los actores involucrados.</p>	<p><b>Choferes:</b> la mayoría considera que el Sistema de control en garitas tolerancia Cero sí ha contribuido con la reducción de accidentes intreprouvinciales, sobre todo gracias al control del estado técnico y documentos en regla de los buses y camiones, el control sobre los límites de velocidad y las capacitaciones que han recibido los choferes. Sin embargo, esta contribución no puede ser mayor mientras no se controle a los otros transportes (empresas informales y vehículos piratas) que circulan por la ruta. El control debería ser para todos para que mejores los resultados.</p>	<p>Encuestas: aplicadas a 25 choferes de Soyus y Perú BUS</p>
	<p><b>Empresarios de transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El tránsito es una función pública y el transporte es una actividad económica sobre bienes de uso público. El tema de los accidentes no va por el tema de transporte, sino de tránsito.</li> <li>• En el Perú existen 3,500 muertos anuales. 9 muertos diarios, 2 son en carretera, 7 en ciudad. De esos dos, sólo 1 es de transporte interprovincial.</li> <li>• Los ciudadanos estamos insensibilizados antes este escenario, pero si ocurre un accidente interprovincial, donde mueren muchas personas, se causa indignación.</li> <li>• Nuestro problema no es actividad económica, sino tránsito.</li> <li>• Cada municipio establece una política de tránsito vía recaudadoras, al final no estas tratando de cambiar conductas, sino de recaudar.</li> <li>• Los ministros de transportes están preocupados con la infraestructura, pero dejan de lado el tránsito.</li> <li>• Los transportistas sacaron los buses de Lima que sabían que no iban a pasar Tolerancia Cero por no estar 100% operativos y los mandaron a provincia donde no existía el programa</li> <li>• Tolerancia Cero sirvió para disminuir la siniestralidad vial.</li> <li>• En el Perú no tenemos autopistas, solo pistas de un solo carril, imposible reducir accidentes así. Obligas a los autos a invadir el carril contrario para adelantar.</li> <li>• Los formales estamos a favor de un ente regulador, más que sancionador. SUTRAN es un fantasma que solo va a fiscalizar. Por ejemplo, no coordina con la Dirección de Servicios del MTC, que reparte las autorizaciones de ruta.</li> <li>• Cada requisito exigido por SUTRAN conlleva a un presupuesto de la empresa.</li> </ul>	<p>Entrevista a profundidad (audio) realizada a Luis Flores, Gerente Nral. de Empresa de transporte Flores.</p>
	<p><b>Usuarios de transporte:</b> No reconocen el nombre SCGP-TC, pero sí responden positivamente al nombre Plan Tolerancia Cero. Sin embargo, consideran que el plan es el control en la velocidad de los vehículos. Cero tolerancia a la alta velocidad.</p>	<p>Entrevista a profundidad a sies usuarios frecuentes de transportede la ruta Lima-Ica</p>
	<p>SUTRAN</p>	<p>pendiente</p>

<b>Sugerencias para mejorar la implementación del sistema de control en garitas Tolerancia Cero (SCGTC):</b>	<p>Según los choferes encuestados, el SCGTC, se implementaría mejor y tendría mejores resultados si: hubiera más personal y estuviera mejor capacitado en cuanto al conocimiento de reglamentos y siempre que la inspección sea más estricta y desempeñen mejor su función. Además, hacen reiterativo que este sistema debe ser aplicado a todas las empresas y vehículos que circulan por vías interprovinciales. Debe haber articulación entre los operadores de SUTRAN y la PNP. Por otro lado, consideran que se debe educar al pasajero sobre la importancia de viajar seguros (uso de cinturón de seguridad y portar DNI). Finalmente, creen necesario más capacitaciones para los choferes, sobretodo para los nuevos, para que conozcan las señales de tránsito en carretera y las peatonales, así como el reglamento al que deben señirse.</p>	Encuestas: aplicadas a 25 choferes de Soyus y Perú BUS
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------

## USUARIOS – OBSERVACIÓN

Preguntas de investigación	Análisis de información recogida en campo	Instrumento y fuentes
Conocimiento del SCGP-TC	<p><b>2 de 5 entrevistados:</b> No reconocen el nombre SCGP-TC, pero sí responden positivamente al nombre Plan Tolerancia Cero. Sin embargo, consideran que el plan es el control en la velocidad de los vehículos. Cero tolerancia a la alta velocidad.</p> <p><b>2 de 5 entrevistados:</b> Si reconocen correctamente en qué consiste el SCGP-TC</p> <p><b>1 de 5 entrevistados:</b> No reconocen el nombre SCGP-TC, pero sí asocia el Plan Tolerancia Cero a la supervisión de documentación.</p>	Entrevista a profundidad a cinco usuarios frecuentes de transportede la ruta Lima-Ica
Características de la implementación del SCGP-TC, desde el trabajo de los inspectores de SUTRAN	<p><b>2 de 5 entrevistados</b> considera, según su experiencia, que el trabajo de los inspectores sólo es el de supervisar el uso de cinturón de seguridad de los pasajeros y revisar las luces del vehículo.</p> <p><b>2 de 5 entrevistados:</b> Señalan que los inspectores verifican las condiciones de seguridad del vehículo. Que cuenten con papeles en regla, choferes adecuados, requerimiento técnicos mínimos como luces, llantas, cinturones de seguridad, cintas reflectivas, etc.</p> <p><b>1 de 5 entrevistados:</b> Indica que el SCGP-TC sólo verifican que los documentos del ómnibus y del conductor se encuentre en regla.</p>	Entrevista a profundidad a cinco usuarios frecuentes de transporte de la ruta Lima-Ica
	<p><b>Observación:</b> • Controlan cada bus que pasa por la zona de control.</p> <p>• Todos los inspectores solicitan y revisan documentos de chofer y del vehículo. • Ninguno de los inspectores Solicita ni revisa el manifiesto de pasajeros. • Ninguno de los inspectores Constata la cantidad de pasajeros con el manifiesto entregado. • Todos los inspectores realizan la revisión de las luces y llantas del vehículo. • Ninguno de los inspectores constata que el conductor no haya ingerido alcohol. • Ninguno de los inspectores Ingresa al vehículo y constata el uso de cinturón de seguridad. • Ninguno de los inspectores documenta la información recogida. • Todos los inspectores mantienen una actitud de respeto frente a los trabajadores de las empresas de transporte.</p>	Observación en zona de control, se usó ficha de observación.

<p><b>Impacto en la reducción de accidentes</b></p>	<p><b>1 de 5 entrevistados:</b> No consideran que se haya reducido los accidentes en esta vía. Tampoco que el control que hacen los inspectores contribuya con la reducción de accidentes.</p> <p><b>4 de 5 entrevistados.</b> Si consideran que el SCGP-TC ha contribuido a la reducción de los accidentes en la vía Lima-Ica.</p>	<p>Entrevista a profundidad a cinco usuarios frecuentes de transportede la ruta Lima-Ica</p>
<p><b>Sugerencias para reducir accidentes</b></p>	<p>Usuarios: • Que los inspectores reciban apoyo de la policía. • Que mejoren las condiciones de las carreteras. • Continuar con la formalización del transporte interprovincial de pasajeros. • Eliminar el comercio ambulatorio dentro del vehículo. • Construir terminales de transporte formales.</p>	<p>Entrevista a profundidad a cinco usuarios frecuentes de transportede la ruta Lima-Ica</p>
<p><b>Información Adicional</b></p>	<p><b>Usuarios:</b> Se abstuvieron de brindar alguna información adicional.</p> <p><b>Observación:</b> Los inspectores de SUTRAN no accedieron a ser entrevistados y pidieron que para ello les presentemos una autorización del Superintendente o del coordinador de la SUTRAN.</p> <p>Nos comentaron que el tiempo de vigencia de control a aun mismo bus es de 24 horas, por lo que si ya fue controlado en un recorrido anterior, sólo se revisa arriba del bus (zona de pasajeros)</p> <p>Ninguno de los inspectores subió a los buses. Por lo que no se verificó el uso del cinturón de seguridad, ni se constató la lista de pasajeros. El control se ha limitado a la revisión de luces en funcionamiento, cintas reflectivas y de llantas en buen estado, además de solicitar los documentos del chofer y del bus para ver que todo esté en regla.</p> <p>Al menos uno de los cuatro inspectores realizó una llamada telefónica a su base, para comprobar que el bus que estaba supervisando no contaba con alguna prohibición. Se observó como el inspector dictaba la placa del vehículo y esperaba la respuesta de su base.</p>	<p>Entrevista a profundidad a cinco usuarios frecuentes de transporte de la ruta Lima-Ica.</p> <p>Observación en zona de control, se usó ficha de observación.</p>

## ANEXO N° 9 INFORME FOTOGRÁFICO

Fotografías captadas dentro del bus a Soyuz en un viaje a Ica

Pasajeros no usan cinturón de seguridad



Fotografías captadas en la garita de Pucusana

Inspectores de SUTRAN no ingresan a los buses para el control



No existe una apropiada garita en Pucusana, los inspectores realizan su trabajo en un grifo



Entrevista al Gerente General de Soyuz, Luis Flores.



### Entrevista con los conductores de Soyuz



### Interiores del terminal terrestre de la empresa de Soyuz ubicado en la Av. México

