



INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

EN EL MERCADO DEL SERVICIO DE EXAMEN PRÁCTICO
DE MANEJO EN LA REGIÓN LIMA.

Agosto, 2015

Datos de catalogación bibliográfica

INDECOPÍ.

Abogacía de la competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la región Lima

INDECOPÍ, Lima, 2015.

Área: Ciencias Sociales

Formato electrónico DVD multimedia

Páginas del texto: 51

Copyright © 2015

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Calle de la Prosa N° 104 – San Borja, Lima, Perú.

Teléfono: (51-1) 224-7800

Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

Correo electrónico: escuela@indecopi.gob.pe

Sitio web: www.indecopi.gob.pe

Informe preparado por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi

Ortografía, sintaxis y edición texto electrónico: Sara Chávez Urbina.

Supervisión y revisión de la edición:

Giovana Hurtado Magán, Directora de la Escuela Nacional del Indecopi.

1era. edición. Editado en agosto 2015.

Diseño, diagramación y reproducción:

JAS Impresiones Digitales E.I.R.L.

Av. Bolivia N° 556, Breña.

Impreso en Lima, Perú. Agosto 2015.

Tiraje: 300 unidades.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-11662

La información contenida en este documento puede ser reproducida parcialmente, informando previa y expresamente al Indecopi y mencionando los créditos y las fuentes de origen respectivas.

Indecopi adopta en sus textos la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este recurso busca dar uniformidad, fluidez y sencillez para la lectura del documento. No disminuye de modo alguno el compromiso institucional en materia de equidad de género.

CONSEJO DIRECTIVO

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga	Presidente
María Elena Juscamaita Arangüena	Consejera
Laura Berta Calderón Regio	Consejera
Malka Maya Albarracín	Consejera
Juan Alejandro Flores Castro	Consejero

CONSEJO CONSULTIVO

Elena Conterno Martinelli
Richard Webb Duarte
Catalina Chepa Guzmán Melgar
José Ricardo Stok Capella

GERENTE GENERAL

Juan Joel De la Cruz Toledo

DIRECTORA DE LA ESCUELA NACIONAL DEL INDECOPI

Giovana Hurtado Magán

CONTENIDO

PREÁMBULO	5
RESUMEN EJECUTIVO Jesús Espinoza, Secretario Técnico de la Comisión	6
I. INTRODUCCIÓN	11
II. DESCRIPCIÓN DEL MERCADO DEL SERVICIO DE EXAMEN PRÁCTICO DE MANEJO	13
II.1. Marco regulatorio de la emisión de licencias de conducir	14
II.2. Centros de evaluación en la Región Lima	17
II.2.1. Descripción de los servicios brindados	17
II.2.2. Convenio celebrado entre el Touring y el MTC	18
II.3. Evolución de la demanda en Lima y Callao	22
II.3.1. El parque automotor	22
II.3.2. Emisión de licencias de conducir	24
II.3.3. Examen práctico de manejo	24
II.3.4. Los precios del Touring	26
III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO IDENTIFICADO	27
III.1. Barreras a la entrada	28
III.2. Requisitos para la operación de un centro de evaluación	29
III.3. Autorización de operación de un centro de evaluación	34
III.4. Otras limitaciones legales	36
IV. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA	40
IV.1. Potenciales entrantes en la Región Lima	41
IV.2. Experiencias de competencia real o potencial en otras ciudades	43
IV.2.1. Callao	43
IV.2.2. La Libertad	44
IV.3. Benchmarking Internacional	44
IV.4. Mercados conexos	46
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48



PREÁMBULO

En sesión del 12 de diciembre de 2014, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi aprobó el presente informe y solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo que exhorte al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional de Lima la implementación de las recomendaciones señaladas en el documento, de conformidad con el literal e) del artículo 14.2 del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

Miembros de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia:

Ena Garland Hilbck, Presidenta.

Joselyn Olaechea Flores, Comisionada.

María del Pilar Cebrecos González, Comisionada.



Participaron en la elaboración del informe los miembros de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia:

Jesús Eloy Espinoza Lozada, Secretario Técnico.

Humberto Ortiz Ruiz, Asesor.

Vania Cruz Dorrego, Ejecutivo 2.

Andrés Calderón López, Consultor Externo (setiembre a octubre 2013).



RESÚMEN EJECUTIVO



RESÚMEN EJECUTIVO

En ejercicio de las atribuciones otorgadas por el Decreto Legislativo 1034 – Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas – la Comisión de Defensa de la Libre Competencia ha aprobado el Informe N° 042-2014/ST-CLC-INDECOPI de su Secretaría Técnica, que contiene una abogacía de la competencia para el mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima.

El examen práctico de manejo forma parte de los requisitos exigidos por el marco regulatorio para que los usuarios o postulantes puedan obtener una licencia de conducir. Este servicio fue, hasta la década de los noventa, una actividad desempeñada principalmente por el Estado, permitiéndose posteriormente ser ejercida por particulares.

Actualmente, en la Región Lima, el Touring Automóvil Club del Perú (en adelante, el Touring) es el único Centro de Evaluación privado autorizado para prestar dicho servicio. Considerando que han transcurrido más de 20 años desde que se permitió la participación privada en el sector y solo existe un agente encargado de dicha evaluación, la Secretaría Técnica decidió elaborar el informe citado a fin de identificar aquellas restricciones o impedimentos que limitarían el desarrollo de la competencia en el mismo y, de ser el caso, señalar las medidas que podrían adoptarse para promover una mayor competencia.

El informe consta de las siguientes partes: la descripción del mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima; un análisis de las barreras legales, económicas y estratégicas a la entrada de la competencia al mercado señalado; y las recomendaciones planteadas para la promoción de la competencia.

I. Descripción del mercado de servicio de examen práctico de manejo

El reglamento de licencias de conducir de vehículos motorizados y no motorizados (en adelante, el Reglamento), establece que para conducir vehículos motorizados y no motorizados, de tres o más ruedas, por las vías públicas terrestres, se requiere haber obtenido la respectiva licencia de conducir.

De conformidad con dicha norma, para obtener una licencia de conducir, el postulante debe aprobar tres evaluaciones: examen psicosomático, examen de conocimiento de las normas de conducir y el examen práctico de manejo.

Este último examen permite evaluar la aptitud de manejo del postulante. Es insustituible y es realizado por un Centro de Evaluación.

Los Centros de Evaluación pueden pertenecer al Gobierno Regional donde se tramita la licencia de conducir o pueden ser empresas o asociaciones privadas delegadas por el respectivo Gobierno Regional para realizar dicho examen.



Cabe resaltar que el trámite para la solicitud de licencias de conducir se realiza ante la autoridad regional competente del lugar del domicilio consignado en el Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI) del postulante.

De esta forma, el postulante que requiera obtener una licencia de conducir debe rendir el examen práctico de manejo, el cual puede ser realizado por el propio Gobierno Regional o, de ser el caso, por un tercero autorizado por dicha autoridad. Asimismo, el postulante solo puede rendir el examen en la región a la cual pertenece el domicilio consignado en su DNI.

En la Región Lima, el Touring es el único centro de evaluación autorizado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones – MTC, para tomar el examen práctico de manejo a los habitantes domiciliados en la región, según el DNI. En 1991, el MTC firmó un Convenio con el Touring autorizándolo a tomar el examen en Lima. Dicho Convenio ha sido prorrogado 17 veces hasta la actualidad.

Cabe indicar que hasta la fecha, el MTC no ha firmado convenio ni autorizado a otro agente económico para tomar el referido examen.

De este modo, si un postulante domiciliado en la Región Lima desea obtener una licencia de conducir, debe acudir al Touring para rendir el examen práctico de manejo.

II. Condiciones de competencia

De conformidad con el Reglamento, para que un centro de evaluación pueda ingresar al mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, debe contar con: personal evaluador, infraestructura física (circuito vial) y equipos informáticos (identificador biométrico del postulante y equipos de video).

De un análisis de los principales requisitos que debe cumplir un centro de evaluación para ingresar al mercado, se ha podido identificar que los principales costos que debe incurrir están relacionados a la infraestructura vial y a los equipos informáticos. Sin embargo, la inversión a realizar dependerá de la demanda de postulantes que espera atender. En la práctica, se observa que la infraestructura y equipos de los centros de evaluación varían entre distintas regiones, de forma tal que las regiones donde hay una menor demanda las dimensiones de infraestructura y equipos de los centros de evaluación también es menor. De este modo, dependiendo de la demanda a atender, el centro de evaluación determinará alquilar o comprar un terreno de menor o mayor tamaño, y dependiendo del referido activo fijo se determinará el número de cámaras de seguridad y la inversión a realizar en ellas.

Asimismo, en el caso que el centro de evaluación enfrente costos altos como la adquisición de un inmueble, los mismos no serían hundidos ya que no se tratan de costos irrecuperables en la medida que es factible su reventa o uso alternativo si el centro de evaluación decide salir del mercado.

Lo descrito permite concluir que no existen barreras estructurales que impedirían el ingreso de nuevos competidores al mercado analizado.

Por otro lado, tampoco se ha advertido la existencia de barreras estratégicas propias del servicio como sobre-inversión en capacidad de atención del servicio, en publicidad o en la expansión de redes de distribución.

Un aspecto adicional a considerar sobre las condiciones de competencia en el mercado de servicio de examen práctico de manejo, tiene que ver con las autorizaciones emitidas por las autoridades competentes para el ingreso y operatividad de los centros de evaluación.

El Reglamento otorga la posibilidad de que los gobiernos regionales puedan autorizar a terceros para desempeñarse como centros de evaluación, bajo "cualquiera de los mecanismos de promoción de la inversión privada o contratación pública previstos en las leyes nacionales".

En el mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, desde la década de los noventa solo un operador privado (Touring) ha celebrado un convenio para ingresar en este segmento y proveer estos servicios a las personas interesadas en conseguir una licencia de conducir, pese que existía la posibilidad que puedan ingresar más agentes al mercado o convocarse a un concurso público para competir por el mercado.

El MTC ha otorgado al Touring una suerte de exclusividad para operar como único agente en el mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, denegando el acceso de potenciales competidores y evitando realizar acción o medida alguna para promover el ingreso de nuevos competidores al mercado, como la convocatoria a licitación pública para la prestación del servicio o la aprobación de un procedimiento que regule el ingreso y operación de los centros de evaluación en la Región Lima.

De lo expuesto, se puede concluir que existe una barrera legal en la entrada de nuevos competidores al mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, consistente en la negativa del MTC de otorgar permisos para la operación de nuevos centros de evaluación y en la falta de iniciativa de la referida autoridad para convocar a concurso público para el ingreso de nuevos agentes económicos.

Es necesario precisar que actualmente se encuentra pendiente la delegación de funciones del MTC a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional de Lima Provincias, en lo que respecta a la función de dirigir el proceso de evaluación de manejo en la Región Lima.

Asimismo, se puede advertir la existencia de restricciones adicionales que podrían dificultar el ingreso de nuevos competidores al referido mercado, que son (i) la prohibición de que los centros de evaluación tengan también escuelas de manejo y (ii) la prohibición de que los postulantes puedan tramitar la emisión de su licencia de conducir en cualquier Gobierno Regional y por tanto, puedan rendir el examen práctico de manejo en cualquiera de los centros de evaluación autorizados por los Gobiernos Regionales. A ello, se debe añadir que el diseño del examen de manejo, que requiere ser efectuado en un circuito vial cerrado de uso exclusivo no sería la única alternativa para una evaluación idónea de las habilidades y aptitudes del postulante, pudiéndose utilizar la vía pública para tal fin, lo cual permitiría reducir el costo de ingreso para nuevos centros de evaluación.



III. Promoción de la Competencia

Considerando la ausencia de barreras estructurales y estratégicas de acceso al mercado analizado y en aras de promover la competencia en el mismo, el MTC o las autoridades regionales competentes de Lima podrían optar por un sistema de autorización para la entrada de nuevos centros de evaluación al mercado. Para ello, es necesario que previamente se diseñe un procedimiento específico y de público conocimiento sobre los requisitos y características que debe cumplir un determinado agente económico para calificar como un centro de evaluación y así pueda prestar el servicio de examen de manejo en la Región Lima.

Sin embargo, de presentarse dificultades o limitaciones presupuestales para la correcta supervisión y fiscalización de los centros de evaluación, la autoridad podría optar por un mecanismo de competencia por el mercado, a través de concurso público. Para ello, debe diseñar adecuadamente las bases del concurso público en condiciones no discriminatorias y estableciendo un plazo determinado para la duración de la concesión que permita la recuperación de la inversión privada.

Cabe precisar que, de la investigación realizada por la Secretaría Técnica, se puede advertir que los principales potenciales entrantes al mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima estarían representados por las instituciones educativas de enseñanza técnica y superior, y las Escuelas de Conductores. Se tiene conocimiento que dos universidades realizaron acciones ante el MTC dirigidas a obtener la autorización para desempeñarse como Centros de Evaluación en Lima, y que una más estaría evaluando participar en este segmento.

Finalmente, a fin de fomentar una mayor competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo a nivel nacional, lo cual también involucraría a la Región Lima, se recomienda al MTC remover las restricciones legales adicionales detalladas en el punto II que podrían dificultar el ingreso de nuevos competidores al referido mercado. Para ello, el MTC como ente rector del sistema de licencias de conducir debe garantizar previamente la homogeneidad en la toma de exámenes de manejo por parte de los distintos Gobiernos Regionales.

Es necesario resaltar que para el cumplimiento de las medidas recomendadas en el informe, es importante que todos los agentes involucrados en la evaluación y emisión de licencias de conducir tengan un rol activo en el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, y acorde con lo previsto en el Decreto Legislativo 1034, se requiere que la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi traslade las recomendaciones que conforman la presente abogacía de la competencia en el mercado de servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional Lima Provincias para su evaluación y ejecución.



I

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica) tomó conocimiento, a través de denuncias informativas, de presuntas irregularidades incurridas por el Touring Automóvil Club del Perú (en adelante, Touring) en su Centro de Evaluación de Manejo, consistentes en la supuesta imposición de restricciones para la prestación del servicio de alquiler de vehículos.

En dicho contexto, la Secretaría Técnica emprendió un estudio a fin de evaluar las características del servicio de examen práctico de manejo para el otorgamiento de licencias de conducir en la Región Lima¹ y las condiciones que habrían facilitado las posibles irregularidades denunciadas.

Considerando que sólo un operador, el Touring, presta el servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, la Secretaría Técnica decidió elaborar el presente informe con el objetivo de identificar aquellas restricciones o impedimentos que limitarían el desarrollo de la competencia de dicho servicio y, de ser el caso, señalar las medidas que podrían adoptarse para promover una mayor competencia.

El informe consta de las siguientes partes:

- La descripción del mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, que incluye una descripción del marco normativo que regula el otorgamiento de licencias de conducir;
- Un análisis de las barreras legales, económicas y estratégicas a la entrada de la competencia al mercado señalado; y
- Las alternativas para la promoción de la competencia, incluyendo una evaluación de los tipos de actores potencialmente interesados en este segmento.

Finalmente, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones del informe.

¹ Lima Metropolitana y Provincias.



II

DESCRIPCIÓN
DEL MERCADO
DEL SERVICIO DE
EXAMEN PRÁCTICO
DE MANEJO



II.1. Marco regulatorio de la emisión de licencias de conducir

El examen práctico de manejo forma parte de los requisitos exigidos por el marco regulatorio para que los usuarios o postulantes puedan obtener una licencia de conducir.

El Reglamento de Licencias de Conducir de Vehículos Motorizados y no Motorizados² (en adelante, el Reglamento) establece que para conducir vehículos motorizados y no motorizados, de tres o más ruedas, por las vías públicas terrestres, se requiere haber obtenido la respectiva licencia de conducir, la cual deberá ser mostrada a requerimiento de la autoridad competente³.

El Título II del Reglamento se ocupa de la clasificación de las licencias de conducir válidas en el territorio nacional, en particular de aquellas que son expedidas por una autoridad nacional y conforme a los requisitos y condiciones previstas en el propio Reglamento.

Aunque la mayoría de las licencias de conducir siguen un procedimiento similar de obtención, el presente documento utilizará como referencia la Licencia Clase A, Categoría I, la licencia pertinente para el transporte vehicular motorizado de personas y de mercancías de uso particular (en adelante, Licencia A-I)⁴. La Licencia A-I representa la mayor proporción de licencias emitidas en el departamento de Lima y también a nivel nacional, más del 61% y 73% del total de licencias emitidas, respectivamente⁵.

El Reglamento establece como requisitos para la obtención de la licencia, que el postulante posea la edad mínima (18 años) y tenga secundaria completa. Asimismo, exige la certificación o aprobación de tres tipos de evaluaciones: psicosomática, conocimiento de normas de tránsito, y aptitud de manejo.

La referida norma exige, además, que el trámite para la solicitud de licencias de conducir, en todas sus clasificaciones y categorías, sea realizado ante la autoridad regional competente del lugar del domicilio consignado en el Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI) del postulante⁶. Es decir, los postulantes domiciliados en una determinada región no pueden solicitar una licencia de conducir en una región distinta a la señalada en su DNI.

De conformidad con el artículo 72.2 del Reglamento, cada Gobierno Regional es el encargado de conducir el proceso de evaluación para la emisión de las licencias de conducir solicitadas por sus habitantes. Acorde con lo establecido por el Reglamento, el Gobierno Regional tiene la posibilidad de realizar directamente las evaluaciones de conocimiento de normas de tránsito, y aptitud de manejo o delegarlas a privados autorizados. Cabe señalar que algunas evaluaciones, como el examen psicosomático, solo pueden ser realizadas por privados autorizados.

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

³ Artículo 4 del Reglamento.

⁴ De acuerdo al artículo 12 del Reglamento, la Licencia A-I "autoriza a conducir vehículos automotores de transporte de personas de las categorías M1 y M2 de uso particular, así como vehículos automotores de transporte de mercancías de la Categoría N1. Estos vehículos pueden llevar acoplado o enganchar otro vehículo de la Categoría O1".

⁵ Datos correspondientes al año 2012, obtenidos de la información brindada por el Touring Automóvil Club del Perú y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

⁶ Artículo 14 del Reglamento.

El proceso de evaluación se inicia con la aptitud psicossomática del postulante, lo que demanda que los postulantes a la obtención de una licencia de conducir obtengan un certificado médico que acredite su aptitud. El artículo 19 del Reglamento dispone que esta certificación sea realizada solo por establecimientos de salud autorizados por la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante, Dirección General o DGTT) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante, MTC) o la Dirección Regional de Transporte Terrestre correspondiente (en adelante, Dirección Regional). La validez de dicha certificación es de alcance nacional y cuenta con una vigencia de seis meses para que el postulante cumpla con las demás certificaciones o evaluaciones establecidas en el Reglamento⁷. De este modo, el postulante puede obtener su certificado en cualquiera de los establecimientos autorizados a nivel nacional y presentarlo ante la autoridad regional respectiva.

La siguiente evaluación consiste en la evaluación de conocimientos de las normas de tránsito (en adelante, examen teórico). De acuerdo al artículo 13 del Reglamento, la certificación del conocimiento de las normas de tránsito puede lograrse a través de dos alternativas: (i) la aprobación del examen de normas de tránsito conducido por un centro de evaluación, o (ii) la aprobación de un programa de estudios para la categoría correspondiente a cargo de una Escuela de Conductores⁸.

Así, bajo la regulación reglamentaria vigente, para la Licencia A-1 los centros de evaluación y las escuelas de conductores concurren en evaluar el examen teórico y el postulante puede optar por cualquiera de dichas alternativas.

En las categorías superiores de la Clase A (II-a, II-b, III-a, III-b, III-c) no se requiere rendir el examen de normas de tránsito, sino únicamente contar con un certificado de profesionalización del conductor en transporte de personas y transporte de mercancías, según corresponda. En el caso de las licencias de conducir de la Clase B, se requiere la aprobación de un examen de normas de tránsito para las Categorías II-a y II-b, y el certificado de capacitación del conductor en transporte de personas correspondiente. Para el caso de la Categoría I en la Clase B, el Reglamento da libertad a las autoridades competentes para establecer los requisitos necesarios.

La tercera y última evaluación para la obtención de una licencia de conducir es la de aptitud de manejo a través de la aprobación del examen práctico de manejo. Esta evaluación es insustituible y siempre a cargo de un centro de evaluación.

Los centros de evaluación pueden pertenecer al Gobierno Regional o pueden ser empresas o asociaciones privadas delegadas por el respectivo Gobierno Regional para realizar los exámenes teóricos y prácticos.

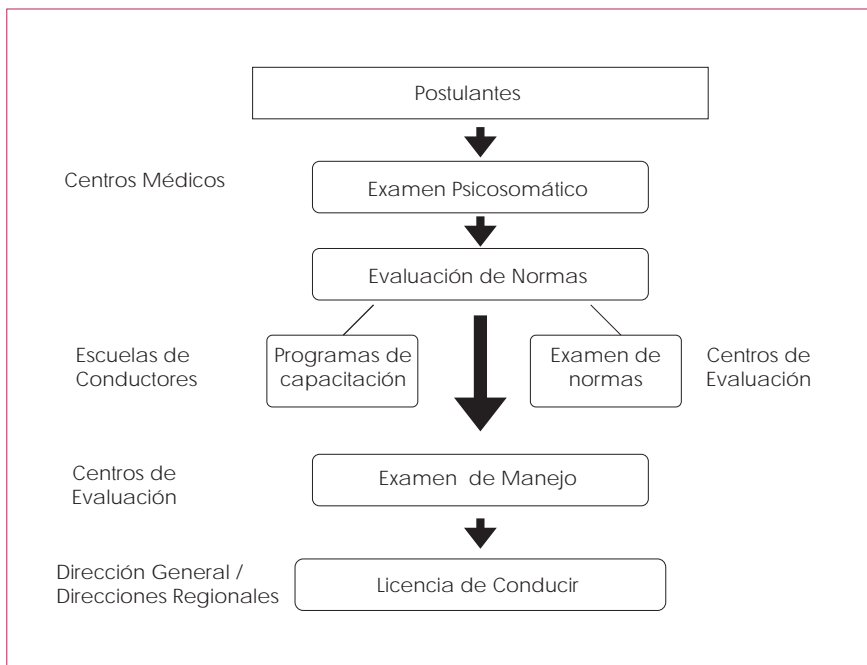
El examen práctico de manejo solo puede ser rendido ante centros de evaluación de forma tal que los postulantes no cuentan con otras alternativas.

⁷ Artículo 20 del Reglamento.

⁸ Las Escuelas de Conductores son personas jurídicas, tradicionalmente asociaciones y empresas privadas, autorizadas por el Gobierno Regional para impartir los conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes con miras a obtener una licencia de conducir.

El siguiente gráfico ilustra el proceso para la obtención de una licencia de conducir e identifica a los agentes involucrados en cada etapa.

Gráfico 1
Proceso para la obtención de la licencia de conducir



Fuente: Reglamento de Licencias de Conducir de Vehículos Motorizados y no Motorizados.
Elaboración: Secretaría Técnica Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.

La demanda por los servicios de evaluación psicosomática, examen teórico, y examen práctico de manejo es derivada de la demanda por una licencia de conducir.

Como se señaló, de acuerdo con la normativa, los postulantes que deseen obtener una licencia de conducir deben pasar por una serie de evaluaciones, entre ellas el examen práctico de manejo. Dicho examen permite medir la aptitud de manejo del postulante.

El examen práctico de manejo no tiene sustitutos, en el sentido que no existen otras alternativas disponibles para evaluar la aptitud de manejo del postulante. De esta forma, el postulante que requiera obtener una licencia de conducir debe de rendir el referido examen necesariamente. Por otro lado, el marco normativo establece que los postulantes domiciliados, de acuerdo al DNI, en la Región Lima no pueden rendir el examen práctico de manejo en una región distinta.

En ese sentido, el mercado evaluado está comprendido por el servicio de examen de manejo demandado por los postulantes domiciliados, según su DNI, en la Región Lima. Al respecto, debido a que dicho servicio es provisto exclusivamente por los Centros de Evaluación, a continuación se describen las principales características de los mismos.



II.2. Centros de evaluación en la Región Lima

II.2.1. Descripción de los servicios brindados

Los centros de evaluación, como se ha señalado, tienen a su cargo dos tipos de exámenes: teórico y práctico. El examen teórico es sobre las reglas de tránsito y mecánica automotriz mínimas y en el examen práctico se evalúa la habilidad de los postulantes para el manejo de los vehículos.

En la Región Lima, el Touring es el único centro de evaluación autorizado por el MTC para tomar el examen práctico de manejo a los habitantes domiciliados en la región según el DNI.

De acuerdo con la información brindada por el Touring en la entrevista realizada para la elaboración del presente informe⁹ y de aquella obtenida en la visita realizada en sus instalaciones ubicadas en la playa Conchán en el distrito de Villa El Salvador¹⁰, el procedimiento para rendir los exámenes práctico y teórico empieza con el registro del postulante, quien deberá presentar en primer lugar el certificado médico de aptitud psicossomática.

Al momento del registro del postulante se realiza su identificación biométrica a través de su huella dactilar y el pago del derecho correspondiente (S/48.95)¹¹, luego de lo cual el postulante se encuentra apto para rendir la evaluación de normas de tránsito.

Alternativamente, el postulante puede presentar el certificado de aprobación del programa de estudios correspondiente para la categoría de licencia a la que postula emitido por una Escuela de Conductores, en cuyo caso únicamente se pagará el monto de S/36.20 por concepto de derecho a rendir el examen práctico de manejo.

Una vez que el postulante aprueba el examen teórico, queda habilitado para dar el examen práctico de manejo. El postulante puede rendir el examen práctico en un vehículo particular o en uno de los vehículos que se alquilan al interior de las instalaciones del Touring.

Según la información recabada durante la visita a las instalaciones del Touring en Conchán, el servicio de alquiler es brindado por seis empresas que dejan sus vehículos al interior del Touring.

Estas empresas cobran a los postulantes S/42.00¹² por alquiler de vehículo. Hay dos casetas habilitadas para el pago por el alquiler de vehículos, una es utilizada de manera permanente por la empresa "Local Rent" y la otra es utilizada por otras cinco empresas/asociaciones en turnos rotativos de una empresa por día.

Al momento de ingresar al circuito para rendir el examen práctico de manejo, el postulante recibe un número de identificación en un cartel metálico que se adhiere al vehículo para

⁹ Entrevista realizada al Touring el 26 de setiembre de 2013.

¹⁰ Visita realizada el 27 de setiembre de 2013.

¹¹ Existe un tope máximo a la tarifa que puede cobrar el Touring, correspondiente al 1.36% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), conforme se explica más adelante en el informe. El precio establecido por el Touring se ubica en el tope de lo que puede cobrar.

¹² De los cuales S/700 son destinados al Touring por concepto de alquiler del espacio brindado.

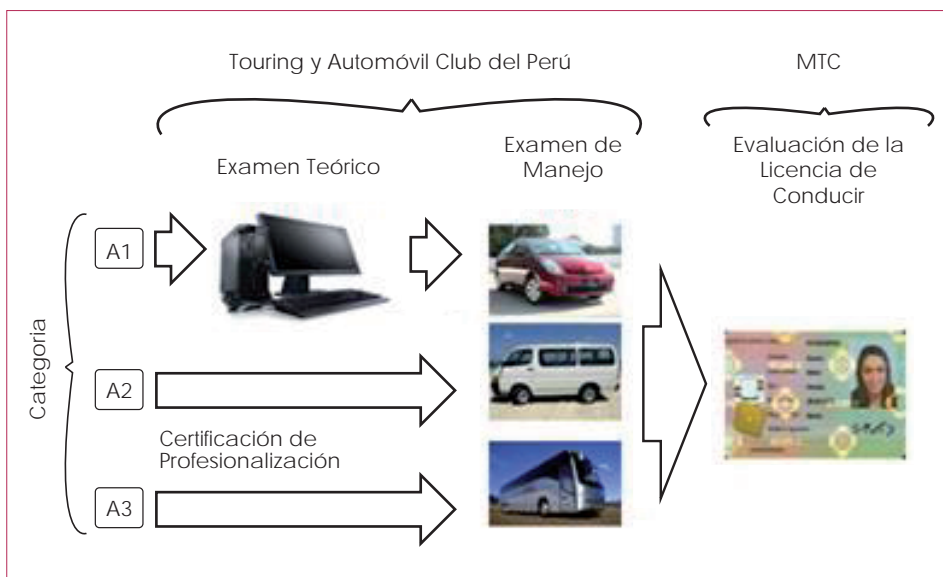


que los evaluadores puedan seguir su rendimiento, debiendo el postulante completar una de las dos rutas asignadas aleatoriamente del circuito de manejo.

Al finalizar el examen práctico de manejo el postulante recibe sus resultados, en caso de aprobar se le entrega un certificado que lo habilita a recibir la licencia de conducir según la categoría solicitada. El MTC dispone de una zona y oficinas habilitadas al interior de las instalaciones del Touring para expedir las licencias de conducir el mismo día del examen de manejo.

En caso no apruebe el examen práctico de manejo, el postulante recibe las indicaciones de sus errores. Asimismo, el Touring ha habilitado una sala de atención al cliente en el que éste puede visualizar la grabación de su examen de manejo e identificar los defectos en los que incurrió. El pago del derecho por examen práctico de manejo otorga al postulante hasta dos oportunidades adicionales para rendir dicho examen.

Gráfico 2
Procedimiento de la toma de Exámenes ante el Touring en Lima



Fuente: Convenio y Anexo I del Convenio celebrado entre el MTC y el Touring
 Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi

II.2.2. Convenio celebrado entre el Touring y el MTC

Como se ha indicado previamente, el artículo 21 del Reglamento prevé que los centros de evaluación se encarguen de los exámenes teórico y práctico de manejo.

Los centros de evaluación podrán estar incorporados en las Direcciones Regionales o podrán ser terceros autorizados como tales por la autoridad competente para emitir las licencias de conducir.

En el caso de la Región Lima, sería la Dirección Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima (WML) o la Dirección Regional del Gobierno Regional de Lima Provincias las encargadas de implementar un centro de evaluación o de autorizar a terceros a prestar los servicios de evaluación. Sin embargo, debido a que, hasta la fecha, las respectivas direcciones regionales no han asumido dicha función, el MTC ha continuado en el ejercicio de dicha función¹³.

Años atrás, el D.S. 008-84-TC autorizó al MTC a suscribir convenios con instituciones docentes para realizar los exámenes de aptitud para el otorgamiento de licencias de conducir de la Clase 2. Dicha norma fue derogada pero restituida posteriormente mediante el D.S. 024-90-TC.

En la actualidad, el artículo 21 del Reglamento es el que faculta al MTC o a las Direcciones Regionales a autorizar a terceros, no necesariamente instituciones docentes, para realizar dichas evaluaciones, bajo cualquiera de los mecanismos de promoción de la inversión privada o contratación pública previstos en la legislación correspondiente.

Desde el 3 de abril de 1991, el MTC ha tercerizado el examen teórico y el examen práctico de manejo en las regiones de Lima y Callao¹⁴.

En la fecha señalada, cuando se encontraban vigentes el referido Decreto Supremo 008-84-TC y el Decreto Supremo 012-77-TC (antiguo Reglamento de Licencias de Conducir), el MTC celebró un Convenio con el Touring autorizándolo a tomar los exámenes teóricos y prácticos a postulantes para el otorgamiento de licencias de conducir de la Clase 1 (en adelante, el Convenio). Este Convenio fue aprobado mediante Resolución Ministerial 216-91-TC/15.15.

A continuación se resumen las principales obligaciones y derechos recogidos en dicho Convenio:

- **Cláusula Cuarta:** Contar con infraestructura, equipos e instalaciones para los exámenes de los postulantes, sujeto a la previa aprobación del MTC.
- **Cláusula Quinta:** el pago que podrá cobrar el Touring a los postulantes será de hasta el 1.36% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).
- **Cláusula Sexta:** el plazo de vigencia del Convenio es de dos años, prorrogables por periodos similares por mutuo acuerdo.
- **Cláusula Séptima:** el MTC efectuará inspecciones y revisiones periódicas o inopinadas en las instalaciones del Touring, así como respecto de sus archivos documentarios relacionados con la toma de exámenes.
- **Cláusula Octava:** el Touring emitirá certificados de aptitud a quienes aprueben los exámenes.
- **Cláusula Décima:** el Touring se obliga a remitir a la Dirección General un listado con los nombres de los postulantes, fecha de aprobación y número de certificado.
- **Cláusula Décimo Tercera:** el MTC podrá dejar sin efecto el Convenio por incumplimiento injustificado de las obligaciones del Convenio o por irregularidad manifiesta en la expedición de los certificados de examen.

¹³ De acuerdo con lo informado, tanto por el MTC como por el Touring, en las entrevistas realizadas por la Secretaría Técnica.

¹⁴ Provincia Constitucional del Callao.

- **Cláusula Décimo Quinta:** el MTC podrá autorizar también al Touring a expedir las licencias de conducir.

Desde esa fecha a la actualidad, se han suscrito un total de diecisiete (17) adendas al Convenio. En el siguiente cuadro se señalan las fechas y el objeto de las adendas:

Cuadro 1
Adendas al Convenio celebrado entre el MTC y el Touring

Fecha	Convenio y adendas	Otras disposiciones
03/04/91	Convenio	Se autorizaba al Touring a tomar los exámenes teórico y práctico para el otorgamiento de licencias de conducir de la Clase 1
21/03/94	Prórroga por 2 años (hasta el 03/04/95).	
28/12/95	Prórroga por 2 años (hasta el 03/04/97).	
03/04/97	Prórroga por 3 meses (hasta el 03/07/97).	Se deja constancia que el Convenio originalmente firmado no implica exclusividad a favor del Touring.
03/07/97	Prórroga por 3 meses (hasta el 03/10/97).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
03/10/97	Prórroga por 3 meses (hasta el 03/01/98).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
31/12/97	Prórroga por 3 meses, contados a partir del 01/01/98 hasta el 31/03/98.	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
31/03/98	Prórroga por 6 meses (hasta el 30/09/98).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
07/04/98		Se autoriza al Touring a tomar examen de manejo a titulares de licencia clase 2 Categoría B-2 para obtener licencias clase A categoría II-Profesional en Lima. El costo del examen será de S/.22.00. La autorización al Touring no se otorga en exclusividad.
30/09/98	Prórroga por 36 meses (hasta el 30/09/2001).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
24/07/2001	Prórroga por 60 meses (hasta el 30/09/2006).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring. El Touring proporciona al MTC en comodato un lugar dentro del Centro de Exámenes para entregar las licencias de conducir. El plazo del comodato vence junto con el del convenio. El pago de los postulantes al Touring es del 1.36% de la UIT vigente al momento de la inscripción. Las partes podrán revisar la estructura de costos del servicio para mantener una tarifa equitativa.

02/10/2006	Prórroga por 6 meses (a partir del 02/10/2006 hasta el 02/04/2007).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
17/10/2007	Prórroga por 1 año (hasta el 03/04/2008).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
Sin fecha (autorizada por R.M. 309-2008-MTC/02)	Prórroga por 1 año (hasta el 03/04/2009 o hasta que otra entidad obtenga la autorización para tomar los exámenes para la obtención de licencias de conducir).	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
04/04/2009	Prórroga por 1 año (hasta el 03/04/2010 o hasta que la Región Lima y Callao emitan licencias de conducir de la Clase "A").	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
03/04/2010	Prórroga por 2 años (hasta el 03/04/2012 o hasta que las Regiones Lima Metropolitana, Lima Provincias y Callao emitan licencias de conducir de la Clase "A").	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
Sin fecha (aprobada por R.M. 155-2012-MTC/02)	Prórroga por 2 años (hasta el 03/04/2014 o hasta que los Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana y Lima Provincias emitan licencias de conducir de la Clase "A").	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.
Sin fecha (aprobada por R.M. 158-2014-MTC/02)	Prórroga por 2 años (hasta el 03/04/2016 o hasta que los Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana y Lima Provincias emitan licencias de conducir de la Clase "A").	La prórroga no implica exclusividad a favor del Touring.

Fuente: Convenio y Adendas al Convenio celebrado entre el MTC y el Touring

Elaboración: Secretaría Técnica Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.

Las 17 adendas celebradas entre el Touring y el MTC han tenido por objeto primordial la prórroga del convenio celebrado inicialmente en el año 1991, salvo la octava adenda que amplió el convenio para incluir la toma de exámenes a los titulares de Licencia Clase 2 Categoría B-2 que desearan obtener Licencias Clase A Categoría II-Profesional en Lima.

Durante el periodo de abril de 1997 y setiembre de 1998 se celebraron un total de ocho (8) adendas por periodos cortos de entre 3 y 6 meses.

A partir de setiembre de 1998, las prórrogas han sido por periodos más extensos, que van desde 12 meses hasta 60 meses, con excepción de la prórroga celebrada el 2 de octubre de 2006 que tuvo un periodo de 6 meses.

Otro aspecto resalante de la evaluación del Convenio es que, a partir del 2008, se incorporó en las adendas una cláusula que supeditaba la vigencia del convenio a otros factores



distintos al término del plazo de la prórroga. Así, en la décimo tercera adenda celebrada en el 2008, se dispone que el Convenio estaría vigente hasta el 3 de abril de 2009 o hasta que otra entidad obtenga la autorización para tomar los exámenes para la obtención de licencias de conducir. Una hipótesis que explicaría la introducción de esta condición en las adendas sería que el MTC estudió la posibilidad de convocar a otras empresas o instituciones para que se encarguen de la toma de exámenes.

En la adenda del 2009 se condiciona la vigencia del Convenio a que el Gobierno Regional de Lima y Callao se encarguen de la emisión de las licencias de conducir de Clase "A". Una provisión similar está presente en la adenda del 2010, haciendo la precisión de que podría ser el Gobierno Regional de Lima, la autoridad competente de Lima Metropolitana o la del Callao quien asuma las funciones de emisión de las licencias de conducir en su respectivo ámbito geográfico. Finalmente, en la última adenda del 2014 se condiciona el plazo de vigencia del Convenio a que los Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana y Provincias se encarguen de la emisión de las licencias de conducir.

Es necesario precisar que, a partir del año 2008, con la entrada en vigencia del Reglamento, el Gobierno Regional del Callao estaba facultado a conducir el proceso de evaluación para la emisión de licencias de conducir en su respectiva jurisdicción, siendo que recién, en diciembre de 2011, asume la referida función e implementa, en el año 2012, un Centro de Evaluación para la toma del examen práctico de manejo. Hasta el referido año, el Touring era el Centro de Evaluación encargado de realizar el examen práctico de manejo en las regiones de Lima y Callao.

En lo que respecta a la Región Lima, actualmente, el Touring sigue como el único Centro de Evaluación encargado de realizar el examen práctico de manejo a los postulantes de la región. En una entrevista realizada a la Dirección General del MTC¹⁵, sus representantes indicaron que el MTC seguía siendo la autoridad encargada de celebrar el convenio con el Touring y no la MML o el Gobierno Regional de Lima, porque ellos aún no habían asumido dicha competencia.

Finalmente, un aspecto importante a destacar sobre el Convenio y sus sucesivas adendas es que a partir de la tercera adenda se incorporó una cláusula en la que se precisó que ni el Convenio original ni las posteriores adendas suponen el otorgamiento de exclusividad al Touring en su desempeño como Centro de Evaluación.

II.3. Evolución de la demanda en Lima y Callao

Como se señaló, hasta el año 2012 las regiones de Lima y Callao actuaban para efectos prácticos como una sola circunscripción territorial en el proceso de evaluación de las licencias de conducir. Por ello, amerita analizar la evolución de la demanda del servicio de examen práctico de manejo en ambas regiones.

II.3.1. El parque automotor

Durante el periodo 2008 - 2013, el parque automotor a nivel nacional, registró una tasa de crecimiento promedio de 6.8% anual. Cabe señalar que en el 2012 se registró el crecimiento más significativo del parque automotor, la tasa fue de 8%, como consecuencia de la inversión en transporte de carga proveniente de los sectores de minería, comercio e industria¹⁶.

¹⁵ Entrevista realizada el 24 de setiembre de 2013.

¹⁶ Banco Continental. El Servicio de Estudios del Grupo BBVA. Situación Automotriz de Perú – 2012, p. 4, (Consultado el 5 noviembre de 2013), disponible en: http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1212..Situacionautomotrizperu-2012_tcm346-380515.pdf

Las regiones de Lima y Callao fueron las de mayor importancia representando, en promedio, el 64.4% del total de unidades del parque vehicular a nivel nacional. El parque vehicular de Lima y Callao registró una tasa de crecimiento anual promedio de 6.86% anual, siendo superior al del resto de regiones que crecieron a una tasa de promedio de 5% anual.

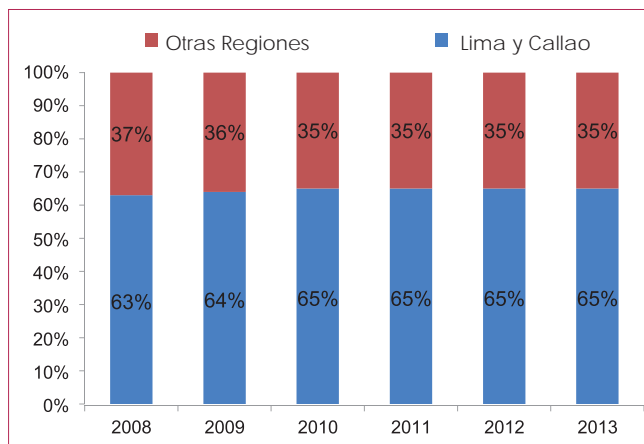
Cuadro 2
Evolución del parque vehicular
(Desde 2008 hasta 2013)

Año	Unidades		
	Lima y Callao	Otros	Total
2008	1 036 850	604 120	1 640 970
2009	1 106 444	626 390	1 732 834
2010	1 195 353	654 337	1 849 690
2011	1 287 454	692 411	1 979 865
2012	1 395 576	742 261	2 137 837
2013	1 462 143	778 326	2 240 469

Fuente: MTC

Elaboración: Secretaría Técnica CLC del Indecopi
Datos Estimados por el MTC

Gráfico 3
Participación porcentual según región en el parque vehicular
(Desde 2008 hasta 2013)



Fuente: MTC

Elaboración: Secretaría Técnica CLC del Indecopi

A partir de la información difundida por la Asociación Automotriz del Perú, la tendencia creciente anual del parque vehicular se mantendría. Así, se ha indicado que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos registró un total de 156 037 nuevos vehículos ligeros y pesados hacia octubre de 2014, lo que representaría un crecimiento de 6.9% con respecto al 2013¹⁷.

¹⁷ Disponible en: <http://www.aap.org.pe/estadisticas> (Consultado el 10 de diciembre de 2014).



II.3.2. Emisión de licencias de conducir

Considerando que las regiones de Lima y Callao concentran el mayor número de unidades vehiculares nuevas del parque automotor, se esperaría que la emisión, por primera vez, de licencias de conducir (nuevas licencias – en todas las categorías - y recategorizaciones) se concentre en la misma zona.

Cuadro 3
Participación de las regiones Lima y Callao en el total de emisiones de licencias nuevas y recategorizaciones a nivel nacional
(De 2008 a 2012)

Año	Perú: Licencias Nuevas y Recategorizaciones	Gobierno Regional del Callao: Aprobados del examen de manejo	Touring: Aprobados del examen de manejo	Lima y Callao: Total de Aprobados del examen de manejo
2008	155 691	-	57 610	57 610
2009	131 146	-	70 141	70 141
2010	148 221	-	73 320	73 320
2011	201 154	-	86 168	86 168
2012	230 781	5272	95 007	100 279

Fuente: MTC, Touring y Gobierno Regional del Callao

Elaboración: Secretaría Técnica Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.

Nota: Para calcular la participación de la Región Lima y Callao se consideró la información del Touring y el Gobierno Regional del Callao sobre el número de personas que aprobaron el examen de manejo.

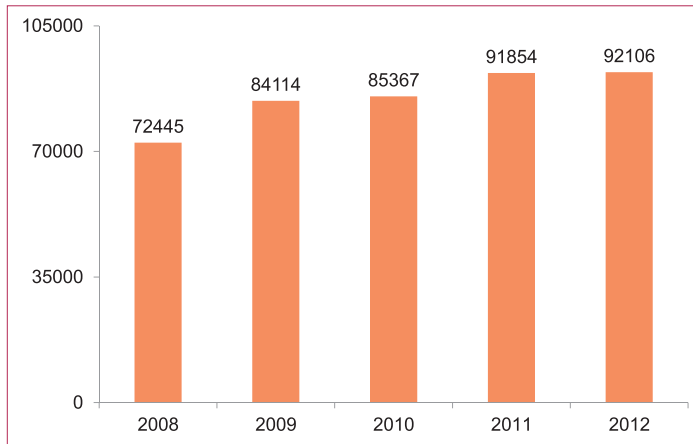
Efectivamente, como se aprecia en el cuadro anterior, las regiones de Lima y Callao representarían el 45.5%, en promedio, de las nuevas licencias (en todas las categorías) y recategorizaciones de licencias emitidas a nivel nacional.

II.3.3. Examen práctico de manejo

Entre 2008 y 2012, el Touring atendió, en promedio anual, a 112 263 postulantes que solicitaron rendir el examen práctico de manejo, de los cuales, en promedio anual, 85 177 postulantes solicitaron la Licencia A1, representando el 78.7% del total de postulantes para el referido examen.

Como se aprecia del siguiente gráfico, el número de postulantes para obtener la Licencia A-1 tuvo una tendencia creciente; sin embargo, el incremento anual fue variable. En el 2012, se registró la menor tasa de crecimiento del número de postulantes para rendir el examen práctico de manejo respecto del año anterior (0.3%). Este menor crecimiento se puede explicar por el hecho de que, a partir de marzo de 2012, el Gobierno Regional del Callao comenzó a realizar las evaluaciones de manejo para la obtención de la licencia de conducir.

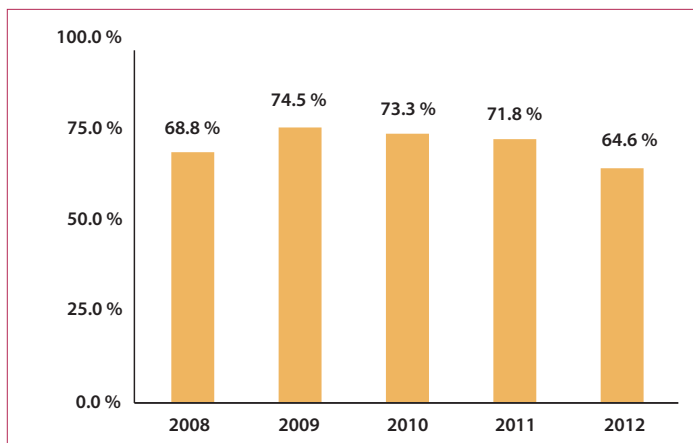
Gráfico 4
Número de postulantes atendidos para el examen de manejo para la Licencia A-I
(De 2008 a 2012)



Fuente: Touring
 Elaboración: Secretaría Técnica
 Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi

Cabe señalar que el porcentaje de postulantes que aprobaron el examen práctico de manejo para obtener la Licencia A-I siguió una tendencia decreciente, registrando una participación promedio de 70.6% respecto del total de postulantes entre el 2008 y 2012.

Gráfico 5
Porcentaje de postulantes aprobados del examen de manejo de la Licencia A-I
(De 2008 a 2012)



Fuente: Touring
 Elaboración: Secretaría Técnica Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi



Conforme lo indicado, a partir de marzo de 2012, el Gobierno Regional del Callao empezó a evaluar el examen práctico de manejo¹⁸. Así, en ese año se registró 8 030 postulantes, siendo el número de postulantes aprobados de 5 272, lo que representó el 65.7% respecto del total de postulantes.

El porcentaje de postulantes aprobados del Centro de Evaluación del Gobierno Regional del Callao fue ligeramente mayor que el porcentaje de postulantes aprobados por el Touring en Lima en ese mismo año: 65.7% (Callao) versus 64.6% (Lima – Touring).

II.3.4. Los precios del Touring

En virtud del Convenio celebrado con el MTC, el Touring puede cobrar un máximo de 1.36% de la UIT a los postulantes que requieran sus servicios como Centro de Evaluación.

La Secretaría Técnica requirió información al Touring sobre las tarifas cobradas durante los últimos cinco años, comprobándose que las referidas tarifas, en la mayoría de casos, se encontraron al tope de lo permitido por el Convenio. Así, cada año se ha ido actualizando el monto cobrado de acuerdo con la actualización de la UIT, salvo en los años 2012 y 2013, en los que pese al incremento de la UIT, y del tope máximo establecido, el precio por los servicios del Touring se mantuvo en S/. 48.95.

Cuadro 4
Tarifas del Centro de Evaluación del Touring
(De 2008 a 2012)

Categoría	AI, AII, AIII		
Trámite	Práctico	Teórico-Práctico	Tope Máximo Permitido
2008	-	S/. 47.60	S/. 47.60
2009	S/. 36.20	S/. 48.20	S/. 48.28
2010	S/. 36.20	S/. 48.95	S/. 48.96
2011	S/. 36.20	S/. 48.95	S/. 48.96
2012	S/. 36.20	S/. 48.95	S/. 49.64
2013	S/. 36.20	S/. 48.95	S/. 49.64
2014	S/. 38.20	S/. 51.65	S/. 51.65

Fuente: Touring

Elaboración: Secretaría Técnica Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.

¹⁸ El examen de manejo tenía un costo de S/. 29.50



III

ANÁLISIS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO IDENTIFICADO



Como se ha indicado en el apartado precedente, el Touring es el único centro de evaluación encargado de realizar el examen práctico de manejo en la Región Lima desde 1991. En más de 23 años, desde la celebración del Convenio con el MTC, ningún otro agente económico ha ingresado a este mercado.

En dicho contexto, se detallarán los aspectos que explicarían la ausencia de competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima a partir de identificar la existencia de barreras a la entrada que impidan el ingreso de nuevos competidores.

III.1. Barreras a la entrada

Las barreras a la entrada vienen a ser aquellos factores que impiden o retrasan el ingreso de competidores potenciales al mercado.

Hovenkamp¹⁹ señala que para fines de defensa de la libre competencia una barrera de entrada es una condición del mercado que disuade a nuevas empresas a ingresar al mercado y a la vez permite a las empresas establecidas fijar precios por encima a los que regirían en un entorno competitivo²⁰.

Al respecto, en políticas de libre competencia resulta relevante determinar si la entrada de otros competidores puede disciplinar a las empresas establecidas, limitando de esta forma la ocurrencia de conductas o prácticas anticompetitivas. En ese sentido, se busca establecer los factores o condiciones que limitan el ingreso de nuevos competidores y que afectarían el proceso competitivo, reforzando el poder de mercado de las empresas establecidas. A dichas condiciones se les denominan, en el presente informe, barreras a la entrada²¹.

¹⁹ Traducción libre de: For antitrust purposes, a barrier to entry is some factor in a market that permits firms already in the market to earn monopoly profits, while deterring outsiders from coming in. Herbert, Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice, 2da. Edición, West Group, Minnesota, 1999, p. 39. Asimismo, el mismo autor al referirse al tema de barreras a la entrada en relación al análisis de concentraciones empresariales utiliza la siguiente definición:

Una barrera de entrada es algo que permite a los incumbentes tener un precio monopólico por un tiempo socialmente inaceptable antes de que la entrada efectiva restablezca los precios y la producción al nivel competitivo.

Traducción libre de: A barrier to entry is something that permits incumbents to price monopolistically for a socially unacceptable period of time before effective entry restores price and output to the competitive level. Loc. Cit, p. 523.

²⁰ Existen una serie de definiciones de barreras a la entrada siendo las más comunes las señaladas por Bain y Stigler. De acuerdo a Bain son barreras a la entrada los factores que permiten que las firmas establecidas puedan persistentemente elevar los precios por encima de los niveles que regirían en un entorno competitivo sin que ello atraiga la entrada de nuevos competidores. Por su parte Stigler indica que son barreras a la entrada aquellos costos de producir (a determinado o todo nivel de producción) soportados por los entrantes pero no por los establecidos. Algunos autores, entre ellos Hovenkamp señalan que la definición relevante para la defensa de la libre competencia es la referida por Bain debido a que se vincula el rol de la entrada con la limitación del poder del mercado de las empresas establecidas. Ver Bain, Joe, Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries, Cambridge- Harvard University Press, 1956; Stigler, George, The Organization of Industry, Homewood, IL: Irwin, 1968; Hovenkamp, Herbert, Federal Antitrust Policy, Segunda Edición, MN: West Group, 1999.

²¹ La OECD considera útil para temas de política de competencia una definición práctica de barreras a la entrada. Al respecto, ver Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, Barriers to Entry, DAF/COMP(2005) 42, p. 26.



Conforme lo señalado por la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) en anteriores oportunidades²², las barreras de entrada pueden clasificarse en estructurales, estratégicas y legales. Las primeras son inherentes a la operación del mercado (por ejemplo, economías de escala), las segundas están asociadas a la conducta de los competidores ya existentes en el mercado (por ejemplo, sobreinversión en capacidad) y las terceras están relacionadas con los permisos expedidos por organismos gubernamentales para el inicio o ejecución de la actividad económica.

En lo que respecta a las barreras estructurales estas provienen de las características básicas del sector y constituyen condiciones inherentes para operar en el mercado como tecnología, costos y demanda. Podrán representar barreras a la entrada: la proliferación de marcas, economías de escala, costos hundidos, entre otros. La diferenciación de productos o proliferación de marcas juega a favor de las empresas que ya se encuentran en el mercado porque los nuevos competidores deben superar el obstáculo que representa la fidelidad de los consumidores a determinadas marcas de los productos existentes. Las economías de escala limitan el número de empresas que pueden producir al costo mínimo en un mercado de un tamaño determinado. También son consideradas barreras estructurales los costos hundidos. Estos limitan las posibilidades de salida y por lo tanto imponen un riesgo suplementario a los nuevos competidores potenciales²³.

De otro lado, las barreras a la entrada del tipo estratégico son aquellas relacionadas al comportamiento de las empresas existentes en el mercado, las cuales implementan medidas para reducir o impedir el ingreso de nuevos competidores. Un ejemplo es el acaparamiento de medios productivos, que consiste en que una empresa instalada invierte en sobrecapacidad de producción para amenazar con una guerra de precios a las empresas que llegaran a entrar en el mercado²⁴.

Finalmente, las barreras legales están relacionadas a permisos expedidos por organismos gubernamentales, tales como licencias, autorizaciones, requisitos medioambientales y/o fitosanitarios, entre otros, que dilatan o impiden el acceso de potenciales competidores al mercado. No están relacionados a barreras ilegales o irrazonables. Por el contrario, la identificación de barreras legales se trata únicamente de una constatación de factores de origen legal que dificultan el acceso al mercado de nuevos competidores que disciplinen el comportamiento del establecido.

III.2. Requisitos para la operación de un centro de evaluación

Como se señaló, los centros de evaluación son las únicas entidades autorizadas para evaluar el examen práctico de manejo. Para que un centro de evaluación pueda operar requiere cumplir una serie de requisitos. Por ello, resulta relevante analizar si dichos requisitos limitan la entrada de nuevos competidores al mercado analizado que disciplinen a la empresa establecida.

²²Ver Anexo de la Resolución 045-2009/CLC-INDECOPI.

²³Ley Tipo de Defensa de la Competencia. Publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados con el Derecho y la Política de la Competencia. Naciones Unidas. Ginebra. 2000. Pág. 41. Por su parte, la OECD considera que los costos hundidos son un tipo de barrera a la entrada especial, que no clasifica como barrera estructural. OECD, Op. Cit, pág. 26.

²⁴Ibidem.

Los requisitos para desempeñarse como centro de evaluación se encuentran contemplados en el artículo 21 del Reglamento. Los principales requisitos son los siguientes:

- A) Personal evaluador.- el centro de evaluación debe contar con personal que se encargue de conducir y supervisar el examen teórico y el examen práctico de manejo. El personal debe reunir las siguientes condiciones:
- A1. Contar con una licencia de conducir vigente de categoría igual o superior al nivel al que aspiran los postulantes. Dicha licencia debe tener como mínimo un año de antigüedad en la categoría respectiva.
 - A2. No haber sido sancionado por infracción grave o muy grave al Reglamento Nacional de Tránsito en los 12 últimos meses.
 - A3. Haber recibido formación teórica en normatividad de tránsito y transporte terrestre.

Las condiciones exigidas no requieren un nivel particularmente complejo o avanzado de especialización y conocimiento. En efecto, contar con una licencia de conducir vigente con un año mínimo de antigüedad y no haber sido sancionado por infracción grave o muy grave no es un requisito difícil de cumplir si se considera que cada año se expiden un aproximado de 500 000 licencias, y cerca de 100 000 personas obtienen licencias solo en el departamento de Lima. En dicho contexto, existen agentes en el mercado que pueden calificar como personal evaluador, en particular para las licencias de tipo A-1, que representan la gran mayoría de licencias emitidas y solicitadas en Lima.

En la visita realizada en el local del Touring en Conchán se comprobó la presencia de una persona encargada de tomar la evaluación de normas y de cuatro personas encargadas de realizar el examen de manejo (dos en piso y dos en casetas aéreas). Asimismo, los representantes del Touring manifestaron que sus evaluadores eran contratados bajo modalidades especiales (por temporada), y que estaban en continua rotación. Ello es un indicador de la relativa baja dificultad y el bajo costo en el que sería necesario incurrir para cumplir con este requisito del Reglamento.

- B) Infraestructura física.- El Reglamento exige a los centros de evaluación contar con los siguientes bienes inmuebles:
- B1. Oficinas Administrativas
 - B2. Infraestructura vial de uso exclusivo para el examen de manejo

Posiblemente, la inversión más elevada en la que tiene que incurrir un centro de evaluación es la de infraestructura, especialmente en la infraestructura vial para el examen práctico de manejo.

De acuerdo con lo informado por el Touring y lo constatado en la visita realizada en el local del Touring en Conchán, el circuito ubicado en el local superaría las 10 hectáreas (100 000 m²). Cabe indicar, sin embargo, que el circuito del Touring incluye un circuito para la toma de exámenes para licencias de Clase 1-A y otro circuito para licencias de clase y categorías superiores (licencias profesionales).

Por su parte, el circuito que utiliza el centro de evaluación de la Dirección Regional del Callao, tendría un área aproximadamente de 1 hectárea (10 000 m²).

En la Región La Libertad, los centros de evaluación de las empresas Piloto Móvil y San Gabriel tienen un área aproximadamente de 6 000 y 5 000 m², respectivamente. Adicionalmente, el Touring cuenta con un circuito de manejo en su centro de evaluación de La Libertad, con un área aproximada de 1.3 hectáreas (13 000 m²).

Los circuitos implementados en los centros de evaluación para la rendición del examen práctico de manejo deben contar con zonas de circulación vial, semáforos, postes, señales de tránsito, zonas de estacionamiento (en paralelo y en diagonal), y las cámaras de video a las que se hacen referencia más adelante²⁵.

El circuito puede ser implementado en un terreno de propiedad del centro de evaluación o en uno alquilado. La norma no establece precisión alguna al respecto. Así, por ejemplo, la empresa Piloto Móvil, que opera como centro de evaluación en la Región La Libertad, alquila un inmueble para tomar los exámenes de manejo.

En el supuesto que el centro de evaluación decida implementar su circuito vial en un terreno alquilado, el costo de alquilar un terreno de aproximadamente 10 000 metros cuadrados en el distrito de Lurín, Provincia de Lima, asciende a US\$ 5 000 mensuales²⁶.

Por otro lado, en el caso de implementar un circuito en un terreno propio, el costo de inversión puede ser de distinta magnitud, dependiendo del tamaño del terreno que se utilice. En Lurín, el valor de mercado de un terreno es de US\$100 a US\$120 el metro cuadrado²⁷.

C) Equipos.- el artículo 21 del Reglamento exige que los centros de evaluación cuenten también con equipos informáticos que permitan realizar las siguientes funciones:

- C1. Identificación biométrica del postulante a través de su huella dactilar.
- C2. Interconexión permanente entre el centro de evaluación, el Gobierno Regional y el MTC.
- C3. Registrar en video el examen de normas de tránsito y de manejo del postulante, que capten un ángulo mínimo de 180 grados en cada ambiente y con transmisión en tiempo real a la autoridad competente.

De acuerdo con lo manifestado por el Touring, la mayor inversión realizada en los últimos años en relación con los equipos requeridos por el Reglamento consiste en la adaptación del sistema de cámaras que graben las evaluaciones de conocimiento y de manejo. El Touring manifiesta que ya contaban con equipos de video, y que la novedad –impuesta a

²⁵De acuerdo con la información recogida en las visitas realizadas por la Oficina Regional del Indecopi en La Libertad, en el caso del centro de evaluación del Touring no se contaban con equipos que registren en video las evaluaciones con un ángulo de 180 grados, como lo exige el Reglamento. En el caso de Piloto Móvil, sus representantes informaron que el sistema no estaba operativo por fallas técnicas; mientras que en el caso de San Gabriel, se reportó que las cámaras de grabación eran estáticas.

²⁶Ver como referencia:

http://www.doomos.com.pe/de/72415_se-alquila-terreno-para-almacen-de-9800-m2-en-lurin.html
(Consultado el 10 de noviembre de 2014)

²⁷Ver:

https://www.vende.pe/lurin/terrenos/Terreno_en_avenida_porfillo_de_lurin_ideal_305147htm
(Consultado el 10 de noviembre de 2014)

partir de una modificación del Reglamento en el año 2010²⁸- consistiría en que las cámaras capten un ángulo de 180 grados y que se encuentren conectadas en tiempo real con el MTC, de manera tal que a través de un sistema informático y una clave los funcionarios del MTC puedan supervisar lo que está sucediendo con las evaluaciones en los locales del Touring en todo momento.

En la visita realizada en las instalaciones del circuito de manejo administrado por el Gobierno Regional del Callao también se constató la presencia de equipos similares, aunque dicha entidad pública no ha señalado cuál habría sido el costo estimado de dicho equipamiento.

Como se puede advertir, los principales costos que incurriría un centro de evaluación serían los de infraestructura y equipos.

Al respecto, la inversión en infraestructura y equipos que requiere un centro de evaluación para operar en el mercado evaluado depende de la demanda de postulantes que espera atender.

Así, se observa que la infraestructura y equipos de los centros de evaluación varían entre distintas regiones, de forma tal que las regiones donde hay una menor demanda las dimensiones de infraestructura y equipos de los centros de evaluación también es menor.

Por ejemplo, en los centros de evaluación que operan en las regiones del Callao y La Libertad los equipos e infraestructura exigidos en dichas jurisdicciones (el área del circuito, el número y alcance de las cámaras en las zonas de evaluación, entre otros) tienen menores dimensiones y requerirían una menor inversión inicial que la realizada por el Touring en Lima. De este modo, dependiendo de la demanda a atender el centro de evaluación determinará alquilar o comprar un terreno de 1 hectárea o un lugar con mayor tamaño, y dependiendo del referido activo fijo se determinarán el número de cámaras de seguridad y la inversión a realizar en ellas.

En el caso que el centro de evaluación enfrente costos altos como la adquisición de un inmueble, los mismos no serían hundidos ya que no se tratan de costos irre recuperables en la medida que es factible su reventa o uso alternativo si el centro de evaluación decide salir del mercado²⁹. Al respecto, el local para la toma del examen práctico de manejo puede ser utilizado para la prestación de distintos servicios ya sea por medio de alquiler o venta del mismo, si el centro de evaluación opta por salir del mercado.

Asimismo, las computadoras y distintos equipos que requieran ser adquiridos por un centro de evaluación son materiales propios de oficina en muchos casos no especializados o

²⁸Mediante D.S. 038-2010-MTC.

²⁹Un costo hundido es un costo que no puede recuperarse una vez incurrido en él. Ello, debido a que constituyen gastos realizados en activos específicos (tangibles o intangibles), que no tienen un uso alternativo. De este modo, una vez ingresado en el mercado, el nuevo competidor no podrá recuperar la inversión que hizo en dicho activos específicos en caso de verse obligado a salir del mismo, porque tales activos son inutilizables en otros sectores. Ese tipo de costos constituye para el competidor entrante riesgos adicionales al desempeño del mercado calificándose como una barrera estructural a la entrada del mercado. Por consiguiente, la presencia de costos hundidos constituye una barrera a la entrada que, dentro de ciertas condiciones, puede dar lugar a la existencia de monopolios naturales en el mercado analizado.

específicos para un solo mercado; y en otros, como las cámaras, podrían ser usados por empresas de distintos rubros como los de seguridad y videovigilancia, comunicaciones y en general empresas que utilicen tecnologías de la información, entre otras.

Por lo tanto, los costos de infraestructura y equipos no son costos hundidos debido a que tienen usos alternativos y pueden ser recuperados en el caso que el centro de evaluación decida salir del mercado.

En esa misma línea, el gasto del personal dependerá de la demanda de los postulantes que se desea atender. Cabe indicar que el Touring atiende un promedio mensual de 13 000 postulantes para la obtención de la Licencia A-I y cuenta con 4 veedores en el área de circuito vial para evaluar el examen de manejo. Dicho personal está en continua rotación y es contratado en forma temporal. Como se señaló anteriormente, ello es un indicador de la relativa baja dificultad y el bajo costo en el que sería necesario incurrir para cumplir con este requisito del Reglamento.

Los servicios que presta un centro de evaluación no requieren un conocimiento especializado, imposible o difícil de ser replicado por potenciales entrantes. Así, los institutos de enseñanza superior, por una parte, y las Escuelas de Conductores, por otra, manejan información y capacidades similares a las de un centro de evaluación, lo que los convierte en posibles alternativas en caso decidan incursionar en el mercado del servicio de examen práctico de manejo.

Determinados hechos respaldan esta hipótesis, como por ejemplo, que dos instituciones de educación superior (Universidad Nacional de Ingeniería y Sedes Sapientiae) se hayan mostrado interesadas ante el MTC en ingresar a este mercado, y que una tercera (UNMSM) se encuentre en proceso de elaboración de un proyecto para ingresar a este mercado.

Asimismo, el hecho de que una Escuela de Conductores haya cedido sus instalaciones al Centro de Evaluación del Gobierno Regional del Callao, y que una ex trabajadora de una Escuela de Conductores haya formado su propia empresa y empezado a brindar los servicios de centro de evaluación en la Región La Libertad, apuntan hacia la misma conclusión. Los detalles de estas iniciativas son desarrollados en el capítulo IV del presente informe. Por otro lado, en la entrevista realizada por esta Secretaría Técnica al Touring, los representantes de este último indicaron que para brindar tales servicios no se requería un know how muy especializado.

Tampoco se ha advertido la existencia de barreras estratégicas propias del servicio como sobre-inversión en capacidad de atención del servicio, en publicidad o en la expansión de redes de distribución.

Teniendo en consideración lo descrito, se puede concluir que en el mercado del servicio de examen práctico de manejo los agentes económicos no requieren incurrir en costos hundidos, y no requieren de un know how o conocimiento especializado imposible de ser replicado por empresas en otros mercados como los centros de enseñanza superior y las Escuelas de Manejo. Por lo tanto, el mercado evaluado no presenta barreras a la entrada del tipo estructural y/o estratégica.



III.3. Autorización de operación de un Centro de Evaluación

Un aspecto adicional a considerar sobre las condiciones de competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo tiene que ver con las autorizaciones emitidas por las autoridades competentes para el ingreso y operatividad de los centros de evaluación.

Para analizar las condiciones de competencia de un mercado no solo basta considerar las barreras económicas y estratégicas de ingreso al mercado, sino también evaluar las condiciones legales que podrían constituir barreras en el marco de lo expuesto en el apartado 3.1. del presente informe.

La acción de las entidades públicas encargadas de autorizar el ingreso y supervisar el funcionamiento de los operadores del mercado es un factor determinante para incentivar o desalentar la competencia.

Diversas autoridades y organismos internacionales han puesto énfasis en el rol activo que deben tener las autoridades para promover la competencia. Asimismo, también se ha advertido algunos problemas que se pueden presentar en la toma de decisiones por parte de las entidades sectoriales o aquellas encargadas de determinar el ingreso de nuevos competidores, como por ejemplo: el otorgamiento de monopolios legales pese a que la competencia es posible, exigencias innecesarias o discriminatorias en concursos públicos, renegociaciones privadas de las concesiones, conductas oportunistas por parte de los concesionarios o del concedente en la renegociación o extensión de la concesión, colusión entre los postulantes a una concesión o corrupción entre los postulantes y la autoridad concedente, o simplemente despreocupación por el impacto en la competencia y en los consumidores, más aún si las decisiones son de carácter discrecional³⁰.

En el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, si bien desde el año 1984³¹ se concebía la posibilidad de que las entidades públicas –en este caso, el MTC- pudieran suscribir convenios con instituciones docentes para que se encarguen de llevar a cabo los exámenes de aptitud para el otorgamiento de licencias de conducir, en casi 30 años sólo un operador privado (Touring) ha celebrado un convenio para ingresar en este segmento y proveer estos servicios a las personas interesadas en conseguir una licencia de conducir.

Cabe resaltar que el artículo 21 del Reglamento admite la posibilidad que terceros puedan desempeñarse como centros de evaluación, bajo “cualquiera de los mecanismos de promoción de la inversión privada o contratación pública previstos en las leyes nacionales”. Pese a esta previsión normativa, el MTC ha mostrado cierta inactividad para fomentar el ingreso de nuevos operadores.

Ello se ve acreditado en el caso de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) a la cual en el año 2005 el MTC le denegó el permiso para operar como centro de eregule la convocatoria e ingreso de potenciales operadores en este segmento. Pese a que han

³⁰Ver, entre otros: OECD, Competition Policy and Concessions. Policy Brief, Mayo 2007, disponible en: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/38706036.pdf>. FNE, Sector Público y Libre Competencia. Evaluando sus Actuaciones desde la Perspectiva de la Competencia, junio 2012, disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/06/Guia-final-sector-publico.pdf>

³¹ Con el Decreto Supremo 008-84-TC.

transcurrido más de ocho (8) años desde dicho momento, hasta la fecha no existe proyecto alguno por parte del MTC para regular el ingreso de terceros privados en este rubro. Cabe resaltar que en el año 2007, la UNI volvió a reiterar su pedido para operar como centro de evaluación, no obteniendo respuesta alguna por parte del MTC.

En esa misma línea, tampoco se conoce de algún tipo de concurso o convocatoria pública realizada por el MTC en la que se promueva el ingreso de nuevos agentes en este mercado.

Considerando los hechos expuestos, se puede concluir que en la práctica, el MTC ha otorgado al Touring una suerte de exclusividad para operar como único agente en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima. Ello toda vez que ha denegado el acceso de potenciales competidores³² y no ha realizado acción y/o medida alguna para promover el ingreso de nuevos competidores al mercado, como la convocatoria a licitación pública para la prestación del servicio o la aprobación de una procedimiento que regule el ingreso y operación de los centros de evaluación en la Región Lima.

Si bien, actualmente, el Gobierno Regional de Lima debe asumir la función de conducir el proceso de evaluación de manejo para la obtención de las licencias de conducir en la Región Lima, ello no desvirtúa que el MTC, durante el periodo que demore la transferencia de funciones al Gobierno Regional y en el marco de sus facultades normativas, pueda establecer un procedimiento para el ingreso de centros de evaluación en la Región Lima, o determinar las pautas para la convocatoria a un concurso público en el referido mercado. Ello permitirá dotar de mayor transparencia al proceso de autorización de centros de evaluación en la Región Lima y, a su vez, otorgará a la nueva autoridad competente mayores herramientas para el ejercicio de las funciones asignadas.

Finalmente, en el caso que el MTC o los Gobiernos Regionales deleguen a un tercero la administración de un centro de evaluación, un aspecto importante para garantizar la prestación adecuada del servicio de examen práctico de manejo son las actividades de supervisión y fiscalización que se realicen a dichos centros.

Estas actividades permiten corroborar el cumplimiento de los requisitos establecidos a nivel normativo y en el proceso de autorización o procesos de selección efectuados. Un adecuado y eficiente sistema de supervisión por parte de la autoridad competente garantiza la provisión del servicio con el nivel de calidad determinado por la norma.

Al respecto, la Secretaría Técnica efectuó un requerimiento de información al MTC sobre las labores de supervisión y fiscalización relacionadas con el Touring y con su gestión, sin obtener respuesta al respecto.

Por otra parte, también se requirió al Touring que remitan todos los informes de supervisión y fiscalización emitidos por el MTC, así como todos los informes o documentos de gestión requeridos por el MTC y vinculados con la labor de supervisión asociada a la firma del Convenio y a las sucesivas renovaciones del Convenio.

A partir de la información remitida por el Touring, se ha podido constatar que casi la

³²En el presente informe no se evalúa si el interés de las entidades o instituciones públicas en la prestación del servicio objeto de estudio afectaría el rol subsidiario de la actividad empresarial pública.



totalidad de las labores de supervisión han estado únicamente dirigidas a verificar la autenticidad de los carnets de los exámenes de los postulantes a licencias de conducir, y a revisar la correcta evaluación de los postulantes en aquellos casos en los que un postulante se ha quejado sobre la calificación otorgada por el Touring. Ello refleja que solo se supervisaría una parte de las labores y requisitos exigidos a los Centros de Evaluación.

De lo expuesto, se puede concluir que existe una barrera legal en la entrada de nuevos competidores al mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima, consistente en la negativa del MTC de otorgar permisos para la operación de nuevos centros de evaluación y en la falta de iniciativa de la referida autoridad para convocar a concurso público para el ingreso de nuevos agentes económicos.

III.4. Otras limitaciones legales

Además de los requisitos legales e inversiones económicas que demanda el ingreso al mercado del servicio de examen práctico de manejo, el Reglamento establece algunas limitaciones adicionales que podrían dificultar el desarrollo de la competencia en este rubro.

La primera limitación consiste en el impedimento que tienen los centros de evaluación de desempeñarse como Escuela de Conductores. La razón detrás de esta prohibición sería la de evitar la adopción de medidas discriminatorias por parte de los centros de evaluación que favorezcan indebidamente a las Escuelas de Conductores de su propiedad.

Al respecto cabe señalar que existen sinergias importantes entre las labores realizadas por una Escuela de Conductores y aquellas encargadas a un centro de evaluación que redundarían en la prestación de un servicio más eficiente. Entre estas se pueden mencionar: el contar con personal docente y evaluador capacitado y con experiencia, infraestructura vial de práctica, equipos informáticos que pueden ser utilizados para ambas tareas. El hecho de que una ex trabajadora de una Escuela de Conductores haya formado su propia empresa e implementado un Centro de Evaluación en la Región La Libertad (Piloto Móvil) respalda esta hipótesis. Ello, sin perjuicio de que las Escuelas de Conductores puedan representar competidores potenciales para los Centros de Evaluación y optar por migrar de segmento, en caso consideren que dicho rubro es más atractivo.

Pese a estas prohibiciones, en las regiones de Lima y Callao, se presentan situaciones que podrían ir contra el impedimento de que los centros de evaluación puedan desempeñarse como Escuela de Conductores.

Así, si bien el Touring y Touring Escuela son dos personas jurídicas distintas y con representantes legales y funcionarios distintos, ambas entidades responden a un mismo centro de interés, en tanto ambas representan a todos los asociados del Touring. Por su parte, si bien la Dirección Regional del Callao administra directamente el circuito para la evaluación de manejo para la obtención de licencias de conducir, el circuito pertenece a una Escuela de Conductores, Perú Vial.

En ambos casos, se podrían presentar incentivos para que los centros de evaluación adopten medidas que favorezcan a los postulantes inscritos en sus Escuelas de Conductores con los que mantienen vinculación con la finalidad de atraer más clientes

en sus respectivos negocios. Sin embargo, no se tiene conocimiento de que este impacto negativo se haya producido efectivamente. Asimismo, ello se contrarresta con la adopción de medidas que permitan garantizar el anonimato del postulante durante los exámenes resguardando de este modo la transparencia e imparcialidad en la evaluación de los exámenes de manejo.

La segunda limitación, como se señaló anteriormente, también considerada en el Reglamento es la exigencia de que el trámite para la solicitud de licencias de conducir, en todas sus clasificaciones y categorías, solo pueda ser tramitada ante la autoridad regional del lugar del domicilio consignado en el DNI del postulante³³. De acuerdo con lo señalado por la norma, los postulantes domiciliados en una determinada región solo podrán gestionar su licencia de conducir ante el Gobierno Regional respectivo y, por tanto, solo podrán dar los exámenes prácticos de manejo en el centro de evaluación autorizado por el referido Gobierno Regional, sin poder acudir a otros autorizados por diferentes regiones, limitando de este modo la oferta al consumidor.

Esta prohibición, contenida en el artículo 14 del Reglamento, no se condice con el ámbito de validez de las licencias de conducir, el cual es de alcance nacional. En efecto, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento, las licencias de conducir, al margen de su lugar de obtención, tienen validez a nivel nacional. De este modo, una persona que obtiene su licencia de conducir en la Región Tacna puede circular a nivel nacional con la referida licencia.

Esta última disposición permite deducir que el sistema de evaluación que deben seguir los centros de evaluación de cada Gobierno Regional es homogéneo y que está sujeto a determinados parámetros establecidos a nivel nacional.

Si bien cada Gobierno Regional cuenta con potestades para conducir el proceso de evaluación de exámenes de manejo en su determinada región, estas potestades deben ejercerse de acuerdo con la normatividad vigente y los parámetros fijados por el órgano rector. En materia de transporte y tránsito terrestre, el MTC es el órgano rector a nivel nacional y es la entidad encargada de mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir a nivel nacional³⁴.

En dicho contexto, partiendo del supuesto de que el sistema de evaluación de licencias de conducir es similar en los distintos centros de evaluación a nivel nacional y que el MTC garantiza que el sistema sea homogéneo, es decir que tenga una misma calidad en todo el territorio nacional, debería permitirse que el postulante pueda tramitar la emisión de su licencia de conducir en cualquier Gobierno Regional, independientemente del domicilio consignado en su DNI. Ello, permitirá que los centros de evaluación ubicados en distintas regiones puedan competir por factores como precio, calidad y tiempo de atención a los postulantes.

Sin embargo, para que el supuesto de homogeneidad se cumpla y, de este modo, evitar que los postulantes gestionen su licencia de conducir y migren hacia los centros de evaluación de otras regiones solo por razones de menor rigurosidad en la evaluación, es indispensable que el MTC:

³³ O el declarado al momento de obtener el Carné de Extranjería, según corresponda.

³⁴ Artículo 16, literal g) de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, y artículo 4, el literal b), numeral 2) del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 033-2001-MTC.

(i) establezca, previamente, aquellos parámetros homogéneos que deben cumplir todos los Gobiernos Regionales para la evaluación del examen práctico de manejo; y,

(ii) realice una adecuada labor de supervisión para el cumplimiento de dichos parámetros.

Finalmente, un aspecto adicional que puede ser considerado como una limitación legal al desarrollo de competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo consiste en la exigencia reglamentaria de contar con una infraestructura vial de uso exclusivo para el examen de manejo, lo que representaría la inversión más grande en la que tendría que incurrir un centro de evaluación, como se señaló en el apartado 3.2.

Advertimos que esta exigencia es de índole legal considerando que para llevar a cabo el examen práctico de manejo no es inherente ni indispensable contar con una infraestructura vial propia, sino que esta evaluación podría incluir total o parcialmente la conducción en la vía pública como sucede en otros países.

Así, por ejemplo, en el Reino Unido, el examen práctico de manejo se realiza en la vía pública por un espacio de 40 minutos en el que se evalúa distintos aspectos de la conducción normal como avanzar, parar, retroceder, cambiar de carriles, iniciar la marcha sobre una pendiente, parar de emergencia, entre otras habilidades. Este examen incluye aproximadamente 10 minutos de conducción independiente en la que se evalúa la habilidad del postulante para tomar decisiones propias³⁵.

En Chile, por su parte, el nuevo examen práctico de manejo también se realiza en la vía pública, y cuenta con una duración de 25 minutos y una extensión de cinco kilómetros. Al igual que el caso británico, el examen también cuenta con una sección de conducción libre, en la que por un espacio de 10 minutos, el postulante se dirige a un destino previamente indicado sin recibir instrucciones por parte del examinador³⁶.

En el caso de España, por otro lado, se efectúa una prueba de control de aptitudes y comportamientos de manejo en circuito cerrado y otra prueba de control de aptitudes y comportamientos en circulación en vías abiertas al tráfico general³⁷. Esta segunda prueba se lleva a cabo, en lo posible, en vías situadas fuera de poblados, en autopistas o autovías, así como en todo tipo de vías urbanas que deberán presentar los diferentes tipos de dificultades que puede encontrar un conductor, y en diferentes condiciones de intensidad de tráfico³⁸. Asimismo, una modificación en la normativa española realizada en el 2013

³⁵Ver: <https://www.gov.uk/practical-driving-test-for-cars/what-happens-during-the-test> (Consultada el 10 de diciembre de 2014)

³⁶Ver:

http://www.mtt.cl/preguntas-frecuentes-nuevo-examen-practico.html?utm_source=Chile+Atiende&utm_medium=Sitio+web+Chile+Atiende&utm_campaign=Mejores+conductores+para+Chile (Consultada el 10 de diciembre de 2014)

³⁷Artículos 48 y 49 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.

³⁸Artículo 58 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.

incluyó 10 minutos de conducción autónoma por parte del postulante, de manera similar a lo que ocurre en el caso británico³⁹.

En países como Estados Unidos⁴⁰ y Canadá⁴¹, el examen práctico de manejo varía de acuerdo con la región y al Estado, aunque en la mayoría de casos, este examen se realiza sobre la vía pública, por un tiempo aproximado que varía entre 10 y 40 minutos, en los que se evalúa la habilidad del postulante en diversos escenarios de tráfico, y excepcionalmente en zonas especialmente designadas para el examen de conducción o "road test".

Esto último también sucede en países como Argentina⁴², donde el examen práctico de idoneidad conductiva se realiza en una pista especialmente acondicionada para ese fin o en una zona urbana de bajo riesgo.

Si bien esta forma de realizar el examen práctico de manejo involucra cierto nivel de riesgo para otros conductores y peatones, debido a que el postulante puede no tener el nivel adecuado para conducir en la vía pública, este riesgo puede ser mitigado con medidas que han sido adoptadas en algunos de los países mencionados, como por ejemplo: exigir un número mínimo de horas de manejo supervisado a los postulantes o de práctica en una escuela de manejo antes de dar el examen, definir zonas en la vía pública de menor riesgo para la toma del examen, o incluso, establecer un periodo de tiempo entre el otorgamiento de una licencia provisional y la licencia definitiva para permitir que el postulante acumule mayor experiencia en el manejo.

En cambio, el examen práctico de manejo en la vía pública permitiría llevar a cabo una mejor evaluación de las habilidades, conocimientos y aptitudes del postulante en un ambiente más cercano al que efectivamente enfrentará de obtener la licencia; y, al mismo tiempo, permitiría reducir las exigencias legales y los costos que tendría que asumir un potencial entrante al mercado del servicio de examen de manejo, generándose más competencia.

³⁹Ver:

<http://www.lne.es/sociedad-cultural/2013/01/21/entra-vigor-nuevo-examen-conducir/1357092.html> (Consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴⁰Por ejemplo, en estados como Arizona (http://www.azdot.gov/mvd/driver-services/Tests_Manuals), California (http://www.dmv.ca.gov/pubs/brochures/fast_facts/ffd122.htm), New Jersey (<http://www.state.nj.us/mvc/Licenses/RoadTest.htm>), Washington DC (<http://dmv.dc.gov/service/road-skills-test-requirements>) el examen de manejo o "road test" se realiza en zonas regulares de la vía pública; aunque en algunos estados como New York, se tienen definidas áreas específicas y exclusivas para llevar a cabo el examen de manejo (<http://www.dmv.ny.gov/%5C/broch/c28.htm>). (Consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴¹Así, por ejemplo, en las provincias canadienses de Ontario (<http://www.drivetest.ca/EN/bookatest/Pages/RT-Info-and-Requirements.aspx>), Alberta (<https://www.albertadrivertest.ca/alberta-gdl-drivers-licence-process-explained.php>), British Columbia (<http://www.icbc.com/driver-licensing/new-drivers/get-licence>), Nova Scotia (<http://www.novascotia.ca/snsmr/rmv/licence/appexam.asp>) y Quebec (http://www.saaq.gouv.qc.ca/en/driver_licence/preparation_class5/test.php), el examen de manejo se realiza sobre la vía pública. (Consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴²Ver: <http://www.seguridadvial.gov.ar/licencia/evaluaciones>. (Consultada el 10 de diciembre de 2014)



IV

PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA



En el apartado 3 del presente informe se concluyó que no existen significativas barreras económicas o estratégicas para el ingreso de competidores al mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima siendo la única barrera encontrada una de tipo legal consistente en la negativa del MTC a gestionar el ingreso de nuevos competidores al mercado.

Asimismo, se advirtió la existencia de restricciones adicionales que podrían dificultar el ingreso de nuevos competidores al mercado, que son (i) la prohibición de que los centros de evaluación tengan también Escuelas de Manejo y (ii) la prohibición de que los postulantes puedan tramitar la emisión de su licencia de conducir en cualquier Gobierno Regional y por tanto, puedan rendir el examen práctico de manejo en cualquiera de los Centros de Evaluación autorizados por los Gobiernos Regionales.

A ello, se debe añadir que el diseño del examen de manejo, que requiere ser efectuado en un circuito vial cerrado de uso exclusivo no sería la única alternativa para una evaluación idónea de las habilidades y aptitudes del postulante, pudiéndose utilizar la vía pública para tal fin lo cual permitiría reducir el costo de ingreso para nuevos centros de evaluación.

Por otra parte, en el apartado 2 se verificó la creciente demanda de los servicios de centros de evaluación en Lima, en tanto es una demanda derivada de las licencias de conducir, y a su vez, del parque automotor.

En dicho contexto, resulta conveniente analizar los potenciales competidores que podrían entrar al mercado del servicio de examen práctico de manejo en el supuesto que las autoridades competentes permitan el ingreso de los mismos o convoquen a concurso público. Asimismo, se detallan determinados aspectos que las autoridades competentes deberían considerar para el ingreso de nuevos competidores al mercado.



IV.1. Potenciales entrantes en la Región Lima

La Secretaría Técnica efectuó una serie de requerimientos de información a entidades educativas con facultades de ingeniería y escuelas de choferes, bajo la premisa de que estas instituciones podían contar con algunos de los recursos necesarios para desempeñarse como centros de evaluación⁴³ como ha sido desarrollado en el acápite precedente.

Al respecto, ocho de trece entidades educativas y escuelas de choferes en Lima dieron respuesta a los requerimientos de información formulados.

En el rubro de centros de educación tecnológica o superior, la Pontificia Universidad Católica del Perú, Tecsup, Senati, Cetpro Benjamín Galecio Matos - GAMOR y el Instituto de Educación Superior Tecnológico Privado "Peruano Alemán" - IPAL, informaron que no habían considerado brindar los servicios propios de un Centro de Evaluación.

Sin embargo, Tecsup informó que sí contaba con los recursos necesarios exigidos reglamentariamente para desempeñarse como Centro de Evaluación, no obstante que

⁴³Es decir, serían capaces de proveer el servicio de examen práctico de manejo, a parte del examen teórico.

su institución no se dedicaba a dicho rubro sino a la alta tecnología. Por su parte, GAMOR manifestó que para ellos no representaría un problema contar con el personal adecuado y con la experiencia suficiente para desempeñarse como evaluador, pero sí lo sería contar con la infraestructura necesaria que incluiría por lo menos un terreno de una hectárea, cuyo costo le sería imposible de asumir.

De otro lado, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos manifestó en su respuesta que en la actualidad la Facultad de Ingeniería Industrial se encontraría elaborando un proyecto para participar en este segmento, aunque aún no se habría iniciado el contacto con las autoridades respectivas.

Dos instituciones educativas, sin embargo, sí han manifestado contar con interés y haber iniciado acciones destinadas a brindar los servicios de un centro de evaluación.

Sedes Sapientiae informó en su respuesta al requerimiento de información realizado por la Secretaría Técnica que en el año 2010 tuvo interés en participar como un centro de evaluación. Ello llevó a la firma de un convenio marco de colaboración institucional con el MTC, que incluía entre sus objetivos la toma de exámenes de evaluación teórico y de manejo a los postulantes para obtener una licencia de conducir, previo cumplimiento de los requisitos exigidos normativamente. No obstante, Sedes Sapientiae informó que no se realizó ningún trámite con posterioridad a la firma del convenio, al no presentarse un "expediente completo", sino únicamente un perfil del centro de evaluación. En la entrevista realizada por la Secretaría Técnica con el MTC, este ministerio informó que efectivamente Sedes Sapientiae se había mostrado interesada en ingresar a este mercado pero que desistió del procedimiento para llevarlo a cabo.

Según explicó Sedes Sapientiae, la razón por la que abortó este proyecto fue el no contar con la infraestructura necesaria para la toma de exámenes de manejo. El monto total estimado de inversión ascendía a S/9 000 000, con un retorno de la inversión recién al octavo año, lo que representaba un costo elevado para la universidad.

Asimismo, Sedes Sapientiae sí consideró como un mercado atractivo el de centros de evaluación, al existir una demanda por atender en el más breve plazo, la cual exige un servicio que no involucre demoras, largas colas ni traslados a largas distancias para realizar la evaluación. No obstante, su institución se encontraba priorizando la construcción del campus universitario, por lo que no se podía invertir en la infraestructura necesaria para el centro de evaluación.

La otra institución interesada en ingresar al mercado ha sido la UNI. Conforme lo señalado anteriormente, la UNI entre los años 2005 y 2007 solicitó al MTC su autorización para operar como centro de evaluación. En efecto, mediante un oficio de enero de 2005, la UNI, a través de su Primer Vicerrector, informó al MTC que contaba con la infraestructura, personal docente y administrativo calificado para efectuar exámenes prácticos de manejo. Por tanto solicitó la suscripción del convenio respectivo para la toma de los exámenes de aptitud para el otorgamiento de licencias de conducir.

En el mes de febrero del 2005, la Dirección General de Circulación Terrestre del MTC comunicó a la UNI que la entidad se encontraba elaborando instrumentos que a mediano



plazo iban a permitir la autorización de las empresas o instituciones interesadas en actuar como centros de evaluación. Precisó que la convocatoria para la respectiva autorización iba a ser difundida debidamente en su oportunidad.

Posteriormente, en junio del 2007, la UNI reiteró su solicitud al MTC para participar en la toma de exámenes de manejo. Sin embargo, no se tiene conocimiento de alguna respuesta por parte de dicha entidad. En efecto, en el documento denominado "Parte Diario" emitido por el MTC en el año 2009, aparece como estado del referido pedido "en tramitación". Cabe resaltar que a la fecha, el MTC no ha respondido si dio trámite a la referida solicitud, pese a los requerimientos formulados por la Secretaría Técnica.

IV.2. Experiencias de competencia real o potencial en otras ciudades

Si bien Lima es la región que presenta la mayor demanda de los servicios de centros de evaluación, existen otras regiones al interior del país en las que también se han tercerizado a empresas privadas las labores de tomar los exámenes de aptitud para la obtención de licencias de conducir, o en los que existe cierta participación privada que resulta relevante considerar a efectos de analizar la viabilidad de la competencia en este segmento.

IV.2.1. Callao

El caso de los centros de evaluación en el Callao es especial puesto que confluyen dos modelos: uno de tercerización y uno de administración directa por una entidad estatal en alianza con una empresa privada.

El caso de tercerización es el del Touring. El Touring celebró un convenio específico de cooperación interinstitucional 001-2011-GRC en setiembre de 2011 con el Gobierno Regional del Callao, que facultaba al Touring a tomar los exámenes de manejo (y no el de conocimiento de reglas de tránsito) y que se encontraba vigente hasta el 22 de julio de 2013. El Touring informó a la Secretaría Técnica que en su momento venía tramitando la extensión del convenio hasta diciembre de 2013.

Paralelamente, a partir el mes de marzo de 2012, el Gobierno Regional del Callao implementó su propio centro de evaluación para exámenes de manejo, a partir de un convenio celebrado con la Escuela de Conductores Perú Vial, por el cual esta última cedía un terreno y circuito ubicados en el distrito de Ancón a la Dirección Regional, para que esta pueda encargarse de llevar a cabo los exámenes prácticos. Cabe señalar que desde diciembre de 2011, la Dirección Regional de Transportes del Callao viene encargándose de las evaluaciones teóricas.

En la visita inspectiva realizada a las instalaciones del circuito de manejo administrado por la Dirección Regional del Callao, se pudo comprobar que este tenía un área aproximada de una hectárea (10 000 m²), y que atendía en promedio entre 70 a 80 postulantes al día, teniendo un límite de atención de 100 postulantes diarios. Según informaron los funcionarios de la Dirección Regional, este centro de evaluación es administrado exclusivamente por funcionarios del Gobierno Regional desde las 07:00h. hasta las 13:00h. Posteriormente, el circuito es utilizado por su propietario, Perú Vial, para realizar pruebas de manejo con sus estudiantes. Precisamente, esta sería el beneficio que obtendría Perú Vial, el poder ofrecer



a sus estudiantes practicar en un circuito vial en el que posteriormente pueden rendir su examen práctico. Según lo informado por el Gobierno Regional, Perú Vial ha cedido el uso de su circuito a título gratuito.

De esta forma, han venido operando dos centros de evaluación para exámenes de manejo válidos para el Callao: por un lado, el Touring en su local de Conchán, y por el otro, el del propio Gobierno Regional, en un local cedido en uso por una Escuela de Conductores ubicado en Ancón.

El pago que deben realizar los postulantes al Touring para rendir el examen práctico de manejo asciende a 1.0056% de la UIT, esto es, S/3.720 al año 2013; mientras que en el caso del circuito administrado por el Gobierno Regional, el pago asciende a S/29.50.

IV.2.2. La Libertad

En la entrevista telefónica realizada con la Dirección Regional de Transportes del Gobierno Regional de La Libertad, se informó que en dicha región operan tres centros de evaluación privados. El primero en entrar en funcionamiento fue el Touring, empresa con la que el Gobierno Regional celebró un convenio en el año 2009.

Posteriormente, en el año 2010, la empresa San Gabriel solicitó también al Gobierno Regional su ingreso como centro de evaluación, solicitud que fue aprobada y expresada en un convenio. Finalmente, en el año 2013, entró en operación la empresa Piloto Móvil.

Según refiere la Dirección Regional, dicha empresa obtuvo su autorización por parte del MTC, luego de un procedimiento de queja por demora en la aprobación de su solicitud por parte del Gobierno Regional.



IV.3. Benchmarking Internacional

A nivel comparado, no se ha encontrado experiencias relevantes o estudios sobre el desarrollo de la competencia en el segmento de centros de evaluación para la obtención de licencias de conducir.

La mayoría de países parece haber optado por un control público de la actividad, aunque a nivel de algunas ciudades y estados de Canadá y Estados Unidos, varios de ellos han optado por privatizar total o parcialmente las funciones de sus Departamentos de Vehículos Motorizados (DMV). Este es el caso por ejemplo de Alberta (Canadá)⁴⁴, Arizona (EE.UU.) California (EE.UU.)⁴⁵, Carolina del Sur (EE.UU.)⁴⁶ y la isla de Guam⁴⁷.

Sin perjuicio de ello, y gracias a la cooperación de otras agencias nacionales de competencia, se ha podido analizar casos análogos –en otros sectores– de tercerización o concesión de funciones públicas a operadores privados.

⁴⁴ <http://www.transportation.alberta.ca/543.htm> (consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴⁵ <http://www.dmv.ca.gov/other/ser/bpa/bpa.htm> (consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴⁶ http://www.scdmvonline.com/DMVNew/default.aspx?n=driver_license_testing (consultada el 10 de diciembre de 2014)

⁴⁷ Guam pertenece a EE.UU. como territorio no incorporado. <http://mvguam.com/local/news/28544-private-firm-offers-drivers-license-exam.html> Por otro lado, en el estado de Connecticut se han elaborado iniciativas dirigidas a privatizar el departamento de vehículos motorizados. Ver: <http://www.cga.ct.gov/2011/rpt/2011-R-0428.htm>. (consultada el 10 de diciembre de 2014)

En tal sentido, se pueden mencionar las siguientes consideraciones para promover la competencia, tomadas de las mejores prácticas internacionales llevadas a cabo por autoridades extranjeras de defensa y promoción de la competencia⁴⁸:

- a. Fomentar la competencia en el régimen de tercerización a elegir. En términos generales, cuando el Estado decide tercerizar una función o servicio público, puede optar por liberalizar el referido mercado permitiendo el ingreso de aquellos agentes económicos que cumplan con las condiciones y requisitos exigidos legalmente; o podrá elegir por tercerizar la función pública a través de un proceso de selección o concurso público. En este último supuesto, el Estado evalúa y determina previamente el número de agentes económicos que considera deben brindar el servicio concesionado, convocando posteriormente a un proceso de selección a fin de elegir entre los postulantes que concurren aquellos agentes económicos que tienen mayor puntaje de acuerdo con las bases del concurso. La competencia en los procesos de selección se produce por el acceso al mercado, siendo que los participantes compiten por obtener la adjudicación del concurso. La preocupación de las agencias de competencia en este supuesto se centra en promover un adecuado proceso competitivo en la fase previa de la adjudicación de la concesión.
- b. Promover la participación, en lo posible, de dos o más agentes en la ejecución de las funciones tercerizadas o entregadas en concesión. Estos agentes deben ser independientes de modo tal que se produzca una efectiva competencia.
- c. Priorizar los concursos y licitaciones públicas antes que las negociaciones y adjudicaciones privadas a operadores en particular.
- d. Hacer públicos los concursos para la asignación de una concesión y especificar cada uno de los pasos del procedimiento de adjudicación.
- e. Eliminar ventajas específicas para los concesionarios actuales, evitando todo tipo de "derechos de preferencia".
- f. Limitar los plazos de la concesión, garantizando que el tiempo permita recuperar la inversión realizada, pero al mismo tiempo evitando el otorgamiento de concesiones de duración indeterminada, que podrían evitar la introducción de competencia futura en el mercado.

⁴⁸En particular, se ha tomado en consideración las opiniones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile y de su antecesora, la Comisión Preventiva Central, en dos casos en los que se cuestionaba el diseño de la licitación para el servicio de minibuses en el aeropuerto de Santiago de Chile. Ver: Dictamen N° 691/096 del 2 de febrero de 1996, emitido por la Comisión Preventiva Central de Chile; y Sentencia N° 61/2007 del 27 de diciembre de 2007, emitida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile.

Asimismo, se ha consultado la Opinión de la Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de abril de 2013, en relación con diversas exigencias y restricciones al otorgamiento de concesiones y permisos para el transporte público de pasajeros y el transporte de carga, incorporadas en la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y su Reglamento.

Finalmente, también se ha considerado la opinión de la Comisión Nacional de la Competencia de España en su Informe sobre el Sistema Diseñado para la Gestión de los Cursos de Sensibilización y Reeducación Vial Contemplados en la Ley 17/2005, de 19 de Julio, en particular en lo referente a la elección de un sistema de concesión, que en opinión de la CNC, debía ser sustituido por un régimen de autorización administrativa previa; es decir, privilegia la "competencia en el mercado" por encima de la "competencia por el mercado".



- g. Rechazar las modificaciones privadas de los términos de los contratos de concesión o convenios firmados, en la medida que estas modificaciones pueden esconder discriminaciones o exclusiones injustificadas de posibles competidores, que hubieran podido participar en el concurso público o proceso de adjudicación.
- h. Rechazar las prórrogas o renovaciones automáticas de los contratos de concesión, en la medida que estas prórrogas evitarían la competencia en nuevos concursos públicos.
- i. No condicionar el desarrollo de una actividad necesariamente a la propiedad de determinada infraestructura o insumos, cuando es posible el desarrollo de dicha actividad bajo modalidades distintas de la propiedad, como el arrendamiento, contratos de licencia, comodatos, etcétera.
- j. Supervisar activamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

IV.4. Mercados conexos

Finalmente es necesario evaluar los efectos negativos que podría generar la exclusividad otorgada al Touring en otros mercados conexos al mercado del servicio de examen práctico de manejo en la región Lima.

En términos generales, un mercado conexo es aquel relacionado a otro mercado ya sea porque los productos y/o servicios comercializados son complementarios o porque constituyen insumos para el funcionamiento del otro mercado.

Por ejemplo, constituyen mercados conexos el mercado de transporte aéreo de pasajeros y mercancías y el de servicios de aterrizaje y despegue, el mercado de programación televisiva y el de guías semanales de televisión, entre otros.

Respecto al mercado del servicio de examen práctico de manejo en la región Lima un mercado conexo sería el mercado de alquiler de vehículos requeridos para rendir el examen práctico de manejo.

Considerando la vinculación que existe entre estos mercados, el comportamiento de una empresa en un mercado donde ejerce posición de dominio puede tener consecuencias directas en sus mercados conexos o complementarios.

En la Unión Europea y EEUU, la doctrina de los mercados conexos hace referencia a la situación que se produce cuando una empresa dominante en un mercado se aprovecha de esta posición para tratar de producir efectos beneficiosos para ella en otro mercado relacionado que no podría alcanzar sin gozar de una posición de dominio en el primer mercado.

Los efectos producidos en los mercados conexos son analizados para determinar posibles abusos de posición de dominio o para evaluar solicitudes de concentración o fusiones de empresas. Asimismo, pueden ser objeto de análisis al momento de determinar políticas de regulación en un determinado mercado.

En dicho contexto, es necesario que la autoridad competente al momento de diseñar el mecanismo de tercerización del servicio de evaluación de exámenes prácticos de manejo en la Región Lima, analice las posibles distorsiones o efectos negativos que puedan generarse en los mercados conexos a fin de considerarlos al momento de diseñar el mecanismo de tercerización.



V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Sobre la base de la información recabada y el análisis desarrollado previamente, se exponen las siguientes conclusiones y recomendaciones, con el propósito de promover la competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima:

- El marco normativo vigente permite que operadores privados se desempeñen como centros de evaluación a cargo de los exámenes de normas de tránsito y exámenes de manejo de los postulantes a obtener una licencia de conducir. La entrada de oferta privada en este mercado se permite desde el año 1984.
- En 23 años de existencia de un marco regulatorio habilitante, sólo un operador privado (Touring) ha celebrado un convenio para ingresar en Lima y proveer los servicios de centro de evaluación.
- El crecimiento sostenido del parque automotor a nivel nacional, y en especial en Lima y Callao, es un indicador de un potencial crecimiento de la demanda por licencias de conducir y, por ende, de los servicios de los centros de evaluación.
- Si bien ha sido volátil el número total de licencias de conducir emitidas, se observa un incremento en la demanda de licencias, lo que se puede corroborar a partir del crecimiento sostenido en los últimos años del número de licencias nuevas emitidas, y del número de postulantes para el examen práctico de manejo para la Licencia A-I que acudieron al Touring.
- En el caso del servicio de examen práctico de manejo el Touring es el único proveedor en la Región Lima. En el caso del Callao, el Touring también fue el único proveedor hasta marzo del 2012 cuando el centro de evaluación del Gobierno Regional del Callao entró en funcionamiento. La competencia se encuentra focalizada únicamente en aquellos postulantes cuyo domicilio registrado en el DNI está ubicado en el Callao.
- No existen barreras estructurales y estratégicas que impidan el ingreso de nuevos competidores al mercado del servicio de examen práctico de manejo. La principal inversión consiste en poseer o alquilar un inmueble que pueda ser utilizado como circuito para el examen de manejo. Sin embargo, el monto inicial de invertir en dichos activos dependerá de la demanda que proyecte atender el centro de evaluación. Asimismo, del análisis realizado en el presente informe se puede concluir que los activos en los que debe invertir el centro de evaluación no constituyen costos hundidos, en la medida que es factible su reventa o uso alternativo, una vez que el referido agente económico decide salir del mercado.
- Existe una barrera legal a la entrada de nuevos competidores al mercado del servicio de examen práctico de manejo, consistente en la negativa del MTC de otorgar permisos para la operación de nuevos centros de evaluación y en la falta de iniciativa de la referida autoridad para convocar a concurso público para el ingreso de nuevos agentes económicos en Lima o implementar un procedimiento que regule el ingreso de nuevos competidores al mercado geográfico descrito.
- Se presentan dos limitaciones legales adicionales que podrían dificultar la competencia a los centros de evaluación existentes: (i) el impedimento que tienen los centros de evaluación para desempeñarse como Escuelas de Conductores, con lo que se impide el aprovechamiento de sinergias entre ambas actividades; y, (ii) la restricción a la competencia entre centros de evaluación de distintas zonas geográficas, debido a que una persona solo puede solicitar la licencia de conducir a la autoridad regional correspondiente al domicilio consignado en su Documento Nacional de Identidad.

- La exigencia legal de que el examen práctico de manejo se lleve a cabo en una infraestructura vial de uso exclusivo, representa una inversión que podría ser evitable, si es que dicha evaluación se realizara en la vía pública, como es el caso de otros países como Estados Unidos, Canadá, España y Chile. Este tipo de evaluación, además, podría resultar apropiada para medir las habilidades y aptitudes del postulante en un escenario más cercano al que enfrentaría cuando obtenga la licencia de conducir.
- Considerando la ausencia de barreras estructurales y estratégicas de acceso al mercado analizado, se podría optar por un sistema de autorización como mecanismo de control y supervisión de la entrada de nuevos centros de evaluación al mercado. Sin embargo, de presentarse dificultades o limitaciones presupuestales para la correcta supervisión y fiscalización de los centros de evaluación, se podría optar por un mecanismo de competencia por el mercado, a través de concurso público.
- Los principales potenciales entrantes al mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima estarían representados por las instituciones educativas de enseñanza técnica y superior, y las Escuelas de Conductores. Se tiene conocimiento que dos universidades realizaron acciones ante el MTC dirigidas a obtener la autorización para desempeñarse como centros de evaluación en Lima, y que una más estaría evaluando participar en este segmento. Asimismo, una Escuela de Manejo tiene cierta participación en el centro de evaluación del Gobierno Regional del Callao, al brindarle su circuito de manejo para efectuar las evaluaciones de manejo.
- En la Región La Libertad existe actualmente competencia en lo que respecta a exámenes de manejo conducidos por centros de evaluación privados.
- A partir de la evaluación realizada en el presente informe, se recomienda a efectos de promover la competencia las siguientes medidas a fin de ser implementadas por el MTC y, de efectuarse la transferencia de funciones en la Región Lima, por las autoridades regionales respectivas:
 - Promover la participación de dos o más agentes en el mercado del servicio de examen práctico de manejo.
 - Establecer un procedimiento específico y de público conocimiento para la obtención de autorización de funcionamiento como Centro de Evaluación para los agentes económicos interesados en la Región Lima.
 - En defecto de la alternativa anterior, y en caso el MTC o la autoridad regional competente, opten por un sistema de competencia por el mercado, se deben establecer las bases – en condiciones no discriminatorias- del concurso público a través del cual se otorgue concesiones a un número limitado de operadores para que se desempeñen como Centros de Evaluación.
 - La implementación de un procedimiento reglado de autorización o de un concurso público para el ingreso de más agentes al mercado del servicio de examen práctico de manejo debería llevarse a cabo a la brevedad posible, en el marco de la transferencia de funciones del MTC hacia las Direcciones Regionales de la MML y el Gobierno Regional de Lima Provincias. Asimismo, las entidades a cargo de dicho procedimiento deberán realizar las actividades de difusión necesaria para atraer a potenciales inversionistas privados al mercado.

- En caso se elija la vía del concurso público, correspondería establecer un plazo determinado para la duración de la concesión que permita la recuperación de la inversión privada. Asimismo, se debe rechazar las renovaciones automáticas y privadas de la concesión, priorizándose la realización de nuevos concursos públicos al término de la concesión.
- Asimismo, se recomienda las siguientes medidas que permitirían fomentar una mayor competencia en el mercado del servicio de examen práctico de manejo a nivel nacional, lo cual también involucraría a la Región Lima:
 - Eliminar la restricción a la competencia geográfica entre Gobiernos Regionales permitiéndose que las personas puedan solicitar su licencia de conducir ante cualquier autoridad regional independiente del domicilio de su DNI. Ello permitiría que los centros de evaluación ubicados a nivel nacional puedan competir entre sí, generando mayor rivalidad en el mercado del servicio de examen práctico de manejo. Asimismo, eliminar el impedimento para que las Escuelas de Manejo puedan también desempeñarse como centros de evaluación, en caso cumplan con los requisitos exigidos a nivel legal y reglamentario.
 - Las condiciones previas para realizar la medida señalada en el punto anterior son que el MTC: (i) establezca, previamente, aquellos parámetros que deben cumplir todos los Gobiernos Regionales para la evaluación de los exámenes de manejo; y, (ii) realice una adecuada labor de supervisión para el cumplimiento de dichos parámetros.
 - Finalmente, a fin de garantizar una adecuada implementación de las medidas propuestas es necesario que todos los agentes involucrados en la evaluación y emisión de licencias de conducir tengan un rol activo en el ejercicio de sus funciones. De este modo, los resultados de las medidas propuestas están condicionados a una adecuada supervisión y fiscalización de los Gobiernos Regionales a los centros de evaluación, de modo que se garantice la calidad del servicio brindado y se eviten irregularidades en la prestación del mismo.

En esa misma línea, el MTC deberá ejercer activamente su rol rector en el sistema de emisión de licencias de conducir como se señaló anteriormente.



www.indecopi.gob.pe

 www.indecopi.gob.pe/escuela  escuela@indecopi.gob.pe

Calle De la Prosa N°104 San Borja, Lima - Perú Telef. (51-1) 224-7800