

# ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

DE LA LICITACIÓN PÚBLICA N° 001-2012-MML-IMPL  
Prestación del servicio público de transporte de  
pasajeros en los paquetes de rutas de los  
corredores complementarios del sistema  
integrado de transporte de Lima.

**Agosto, 2015**

## Datos de catalogación bibliográfica

INDECOPÍ.

Abogacía de la competencia de la Licitación Pública  
N° 001-2012-MML-IMPL

INDECOPÍ, Lima, 2015.

Área: Ciencias Sociales

Formato electrónico DVD multimedia

Páginas del texto: 48

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](mailto:escuela@indecopi.gob.pe)

Sitio web: [www.indecopi.gob.pe](http://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	13
II.1 La reforma del servicio de transporte público de pasajero en Lima Metropolitana	14
II.2. Características y reglas de la Licitación	17
II.3. Factores que facilitan la adopción de prácticas colusorias	26
a. Inelasticidad de la demanda	27
b. Reducido número de empresas	28
c. Barreras a la entrada	29
d. Existencia de asociaciones	31
e. Existencia de canales de información	31
III. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EXISTENTES EN LA LICITACIÓN	33
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46



# PREÁMBULO

En sesión del 24 de junio de 2015, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi aprobó la abogacía de la competencia formulada mediante Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI del 17 de junio de 2015 y solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo que traslade a la Municipalidad Metropolitana 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 Hilbeck, Presidenta

Arturo Vásquez Cordano, Vice Presidente

María del Pilar Cebrecos González, Comisionada

Dante Mendoza Antonioli, Comisionado



Participaron en la elaboración de la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI 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.

Diego Reyna García, Especialista 1.

Hector Palacios Fiesta, Analista económico.



---

# RESÚMEN EJECUTIVO

---



# RESÚMEN EJECUTIVO

En ejercicio de las facultades reconocidas en el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Secretaría Técnica) aprobó la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, mediante la cual recomendó a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la Comisión) sugerir a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi emitir una abogacía de la competencia relacionada con la Licitación Pública 001-2012-MML-IMPL (en adelante, la Licitación), licitación de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los paquetes de rutas de los Corredores Complementarios pertenecientes al Sistema Integrado de Transporte de Lima.

Cabe recordar que dicha licitación formó parte del proceso de reforma del sistema público de transporte emprendido por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el periodo de 2012 al 2014.

La abogacía de la competencia propuesta mediante Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI y aprobada por la Comisión identificó y analizó aquellas condiciones o restricciones que limitaron la competencia dentro de la Licitación Pública 001-2012-MML-IMP. Producto de este análisis, se realizaron recomendaciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el fin de promover un resultado más competitivo y eficiente en las futuras licitaciones que convoque.



## I. Descripción de las características y reglas de la licitación de los corredores complementarios

La licitación tuvo por objeto concesionar el derecho exclusivo para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros dividido en paquetes de rutas. Se licitaron en total cuarenta y nueve paquetes de rutas organizados en cinco corredores. El proceso se llevó a cabo en dos etapas: precalificación y postulación a los paquetes.

En la etapa de precalificación, los postores presentaron información sobre los consorcios que habían conformado, la elección del corredor al que postulaban y la posesión de un número específico de vehículos equivalentes<sup>1</sup> según el corredor escogido. Esta información, de acuerdo al cronograma de la licitación, correspondía a la presentación del Sobre 1.

<sup>1</sup> Para poder comparar los diversos tipos de vehículos (combi, coaster o bus) ofertados por los consorcios se utilizó una unidad estándar llamada "vehículo equivalente" que asignaba un valor según el tamaño de dichos vehículos. Así un microbús (combi) era igual a un vehículo equivalente, un minibús (coaster) era igual a dos vehículos equivalentes y un bus a tres vehículos equivalentes. Así, un consorcio con cincuenta (50) combis, veinte (20) coasters y diez (10) buses tendría un total de ciento veinte (120) vehículos equivalentes.

Luego de la presentación del Sobre 1, Protransporte evaluó la propuesta de cada consorcio y definió cuáles de éstos precalificaban para continuar a la siguiente etapa.

En la etapa de postulación a los paquetes, los consorcios señalaron los paquetes de rutas a los cuales postulaban. En ese sentido, en dicha etapa los consorcios presentaron sus propuestas técnicas (Sobre 2) y económicas (Sobre 3) respecto de cada paquete de rutas a los cuales habían postulado.

Dentro de la evaluación de la propuesta técnica se consideraron diversos criterios, tales como:

- (i). El porcentaje de sobreposición de recorridos actuales de la flota propuesta por cada consorcio respecto de las que conformaban el o los paquetes al que cada consorcio postuló;
- (ii). El kilometraje de la flota propuesta (Índice correspondiente a la cantidad y capacidad de los vehículos ofertados en relación con la cantidad y capacidad óptimas previstas para el funcionamiento de cada corredor);
- (iii). La calidad de la flota propuesta, que incluía el plan de chatarreo para los vehículos obsoletos, el porcentaje de vehículos de la flota propuesta que cumplieran con las normas de emisión de contaminantes Euro 2 o una mayor y la antigüedad promedio de la flota propuesta; y,
- (iv). La antigüedad de los vehículos que operaban en cada ruta. Dentro de los criterios técnicos evaluados, la sobreposición actual dentro del corredor aportaba el mayor puntaje de manera individual, ya que otorgaba hasta 30 puntos de un total de 100 en la calificación técnica.

Por otra parte, dentro de la evaluación de la propuesta económica se consideraron diversos criterios, tales como:

- (i). La tarifa por pasajero;
- (ii). El costo por kilómetro; y,
- (iii). El porcentaje de descuento para los pasajeros que integren su viaje en el tramo troncal y alimentador de un mismo paquete de rutas.

Dentro de los criterios económicos evaluados, el costo por kilómetro aportaba el mayor puntaje de manera individual, ya que otorgaba hasta 85 puntos de un total de 100 en la calificación económica.

## II. Análisis de las características y reglas de la licitación de los corredores complementarios

De acuerdo al análisis desarrollado por la Secretaría Técnica en la Resolución 013-2015/ST-CLC-INDECOPI, las características del diseño de la Licitación generaron barreras a la entrada de nuevas empresas. Dichas barreras tenían como antecedentes los lineamientos de la política municipal de transporte público urbano dispuesto en la Ordenanza 954, emitida el 1 de julio de 2006 por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las bases integradas de la Licitación replicaron dichos lineamientos, estableciéndolos como principios orientadores de dicho proceso de selección. Entre los principios orientadores figuraba la inclusión prioritaria de los operadores que ya prestaban el servicio de transporte público en las rutas que se encontraban en las áreas de influencia de los corredores.

En ese sentido, la voluntad de priorizar la participación de las empresas que ya brindaban el servicio de transporte se concretó mediante dos medidas:

- (i). El requisito de contar con un número mínimo de vehículos equivalentes en la etapa de precalificación, lo cual excluyó a empresas nuevas que no contaban con una flota inicial, pero que estaban en capacidad de adquirir la flota requerida en caso ganaran la licitación; y,
- (ii). La asignación de mayores puntajes en la evaluación de determinados criterios correspondientes a la propuesta técnica (como, por ejemplo, la sobreposición, la oferta de vehículos a chatarrar y la experiencia de operación en las rutas, criterios que brindaban más de la mitad del puntaje técnico total) a aquellos consorcios que tenían unidades vehiculares que ya operaban en las rutas a concesionar.

Estas barreras originadas por el diseño de la Licitación, que no favoreció a la competencia, causaron que el número de competidores se redujera. Así, mientras que en la etapa de adecuación -etapa previa al proceso de Licitación - se presentaron cincuenta y dos (52) consorcios, el número de consorcios que presentaron el Sobre 1 (etapa de precalificación) se redujo a treinta (30) y el número de consorcios precalificados se redujo a veintiuno (21).

Por otro lado, un factor que podría reducir la competencia en la Licitación fue el tipo de información entregada por Protransporte a los consorcios competidores luego de la etapa de precalificación.

En un escenario de competencia, esta información<sup>2</sup> podría haber permitido a los consorcios reducir los costos de coordinación entre ellos, facilitando cualquier tipo de actuación coordinada entre éstos.

Al respecto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) menciona que, a pesar de que la transparencia es un requisito indispensable para reducir la corrupción en las licitaciones, ésta debe equilibrarse para no facilitar la colusión entre postores al difundir información más allá de los requisitos legales.

### III. Recomendaciones para la promoción de la competencia

En aras de promover la competencia en las licitaciones y considerando las características de la Licitación y su influencia en el resultado final, la presente abogacía de la competencia propone exhortar a la Municipalidad Metropolitana de Lima a evitar, en todo proceso de selección que realice, el establecimiento de restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras establecidas.

Para ello se deberá evitar el uso de criterios que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.

---

<sup>2</sup> Que correspondía a (i) los corredores a los que postulaban los consorcios; (ii) el número de vehículos que ofertaron y su equivalencia; y, (iii) el potencial promedio de paquetes a los que podía postular.

Por otra parte, con la finalidad de reducir la posible existencia de estrategias concertadas entre postores, la Municipalidad Metropolitana de Lima deberá evitar establecer reglas que faciliten el intercambio de información, tales como la difusión de información sobre las características de los competidores.



I

---

# INTRODUCCIÓN

---



# INTRODUCCIÓN

Mediante Acuerdo de Concejo N° 1531 del 28 de agosto de 2012, la Municipalidad Metropolitana de Lima encargó al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima (en adelante, Protransporte) la convocatoria de una licitación con la finalidad de otorgar la concesión de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los paquetes de rutas de los Corredores Complementarios pertenecientes al Sistema Integrado de Transporte de Lima. Dicho encargo se concretó en la convocatoria a la Licitación.

El 9 de enero de 2014, algunos consorcios participantes en la Licitación interpusieron una denuncia ante la Comisión por presuntas prácticas colusorias horizontales en la modalidad de concertación de ofertas por parte de dieciséis (16) consorcios que participaban en el proceso de selección antes mencionado.

A raíz de dicha denuncia, la Secretaría Técnica, al amparo de las atribuciones previstas en el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (en adelante, el Decreto Legislativo 1034), llevó a cabo diversas actuaciones, las cuales le permitieron recabar información acerca de las condiciones en las que la Licitación fue llevada a cabo.

En ese sentido, en el presente documento se presenta el análisis realizado acerca de las condiciones de competencia en las que se realizó la Licitación, así como también las conclusiones y recomendaciones dirigidas a promover la competencia en este tipo de procesos de selección.



II

---

# DESCRIPCIÓN DEL MERCADO

---



## II.1 La reforma del servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana

Diversos estudios señalan que el servicio de transporte público de pasajeros adolece de una serie de problemas originados, en su mayoría, en los procesos de modernización institucional y de reformas económicas emprendidos por el Estado peruano a inicios de los años noventa<sup>3</sup>.

La reforma del servicio de transporte público de pasajeros, materializada mediante el Decreto Legislativo 651, vigente desde 1991, estableció la libre competencia como principio rector, la libertad de fijación de tarifas, el libre ingreso de personas naturales o jurídicas como prestadores del servicio, y la promoción de la importación de vehículos usados.

Las medidas señaladas generaron un notable crecimiento de rutas y unidades vehiculares (en especial, de las llamadas “combis”), lo cual permitió que en Lima Metropolitana el sistema de transporte urbano alcance estándares altos en variables como:

- (i). *cobertura territorial*, pues prácticamente todo el territorio metropolitano está cubierto por este servicio,
- (ii). *amplitud horaria*, que habitualmente se adapta a las necesidades de los usuarios, y
- (iii). *elevada frecuencia de paso*, que es inferior a los tres minutos en la mitad de las rutas.

Estas características permiten al transporte público colectivo actuar como instrumento de integración y cohesión social<sup>4</sup>.

Sin embargo, diversos estudios señalan que los impactos negativos del marco normativo superan a los positivos<sup>5</sup>. El sector de transporte urbano enfrenta sobreoferta del servicio en ciertas horas de demanda, sobreposición de rutas, alta congestión vehicular, bajas velocidades de desplazamiento, y elevados niveles de contaminación, lo que lleva a considerar que el transporte urbano es ineficiente y de mala calidad<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Para una revisión crítica de las principales reformas políticas y económicas -que incluyen la tributaria, financiera, comercial-aduanera, laboral, entre otras.- puede consultarse Abusada, Roberto; Du Bois, Fritz; Morón, Eduardo y José Valderrama (Ed.) La reforma incompleta. Rescatando los noventa. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía. Lima, 2000.

<sup>4</sup> Avellaneda, Paul G. Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social. En: Anales de Geografía Vol. 28, 05. Barcelona, 2008.

<sup>5</sup> En un contexto donde no están definidos los derechos de propiedad (property rights), por ejemplo de las vías públicas -que para el transporte público urbano son un factor de producción-, se originan problemas de free riding llegando a la llamada “tragedia de los comunes”. En efecto, en un escenario donde los recursos son de acceso libre (open-access resources), los individuos estarán incentivados a aprovechar únicamente los beneficios derivados de su explotación sin asumir directamente los costos externos que sus actividades generan (incluyendo su conservación o inversiones en mejoras). En este contexto, “la libertad en los bienes comunes nos arruina a todos” (Ver. Hardin, Garrett. The Tragedy of the Commons. En: Science 162. 1968).

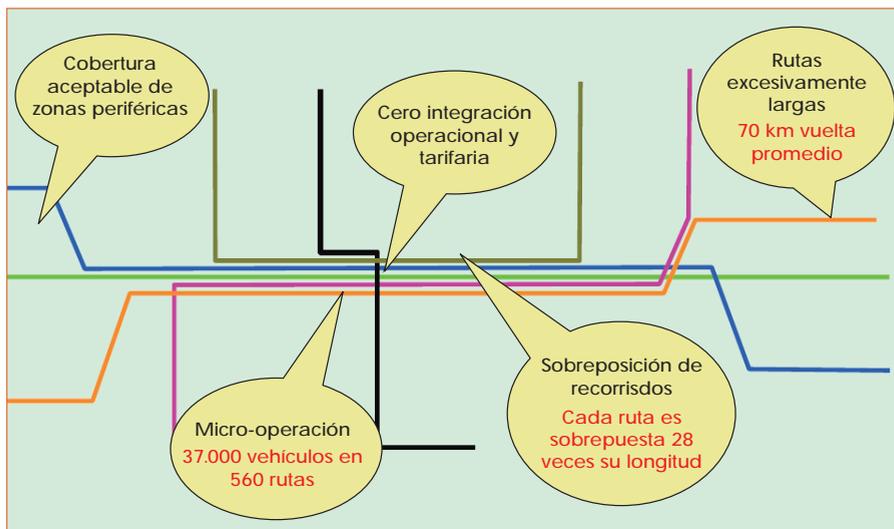
En el caso del transporte urbano, la liberalización del sector lo convirtió en un “recurso de libre acceso”, donde los transportistas podían ingresar y aprovecharlo sin asumir los costos provocados por sus actividades. La sobre-explotación del recurso común se traduce en mayor congestión física (tráfico vehicular) y de red (superposición de rutas).

<sup>6</sup> Consorcio Advanced Logistics Group S.A. – INOCSA Ingeniería S.L. Estudio de Corredores Complementarios. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_1.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_1.pdf) (último acceso 09/06/15)

Adicionalmente, se considera que el marco normativo ha incentivado el desorden y la comisión de conductas avezadas por parte de los choferes, lo cual ha incidido en la accidentalidad<sup>7</sup>.

Un aspecto a resaltar es la sobreposición de rutas que genera problemas de eficiencia en los servicios de transporte. A modo de ejemplo, de acuerdo con Protransporte, el Gráfico 1 ilustra diversas rutas de colores que se superponen o sobreponen en un tramo importante, generando efectos tales como la operación de empresas a escala ineficiente (micro-operación) y rutas excesivamente largas.

Gráfico 1  
Esquema de sobreposición de rutas y sus efectos



Fuente y elaboración: Instituto Metropolitano Pro Transporte de Lima.  
Plan de implementación de los corredores complementarios de Transporte.

Otra característica del sector transporte es la prevalencia del llamado "sistema afiliador", que puede describirse en los siguiente términos:

*"En la actualidad, el desorden en el Mercado de Transporte ha deteriorado la forma de gerenciar a las Empresas de Transporte, los cuales tienen como principal objetivo, el de obtener "el mayor número de unidades afiliadas", implicando la desintegración progresiva de las auténticas empresas de transporte (propietarias de los vehículos). En realidad, el sector transporte está actualmente conformado mayormente por pseudo empresas (concesionarios*

<sup>7</sup> Sobre la causa del incremento radical (quiebre estructural) en el número de accidentes de tránsito a partir del año 1996, Chiá y Huamaní sostienen que se debe al cambio de política. Concretamente, un conjunto de normas que promovieron y flexibilizaron la importación de vehículos, así como la liberalización del transporte público. Ver: CHIÁ RAMÍREZ, Luis y Huamaní Antonio, Sandro. "Accidentes de Tránsito en el Perú: ¿Casualidad o Causalidad?. Una aplicación de los modelos de cointegración y elección discreta" Serie: Cuadernos de Infraestructura y e Inclusión Social, Año I, N° 03. Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2010, página 19.

*comisionistas) cuyo único interés, es el cobro de una "cuota" por el uso de su principal activo (la autorización de transporte público o titularidad de las rutas) a sus vehículos afiliados, no uniéndoles vínculo empresarial alguno con ellos*<sup>9</sup>.

Otro aspecto del sector transporte es la llamada "guerra por el centavo"; esto es, la violenta disputa de los choferes por los pasajeros, situación que deriva en "correteos" (carreras entre unidades de una misma empresa con la finalidad de conseguir el mayor número posible de pasajeros) y en una indiscriminada violación de normas de tránsito, lo cual aumenta el riesgo de choques y atropellos y, a la vez, reduce la calidad del servicio brindado<sup>10</sup>.

Con la finalidad de hacer frente a los problemas del servicio de transporte urbano de pasajeros en Lima Metropolitana, señalados anteriormente, la Municipalidad Metropolitana de Lima emitió la Ordenanza 954, publicada el 1 de julio del 2006. Dicha norma dispuso que la política municipal de transporte público urbano debía seguir los siguientes lineamientos:

- Sostenibilidad (institucional, ambiental, económica y financiera),
- Eficiencia, mediante soluciones que tomen en cuenta la demanda, la integración y el máximo aprovechamiento de la infraestructura existente,
- La incorporación prioritaria de los actuales operadores locales,
- La participación prioritaria de la industria nacional dentro del sistema y
- La utilización obligatoria de gas natural vehicular y otros combustibles limpios o menos contaminantes.

A modo de concretar estos lineamientos y en función a una serie de estudios realizados<sup>11</sup>, mediante Ordenanza 1613, publicada el 27 de junio del 2012, la

<sup>8</sup> Consorcio ALG e INOCSA, Estudio de Corredores Complementarios (2006), Cap. 5. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_5.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_5.pdf) (último acceso 06/09/2015).

<sup>9</sup> Ver: Bielich Salazar, Claudia. La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana. Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, 2009, p. 75-98.

<sup>10</sup> Entre otros costos sociales asociados al sistema de transporte urbano actual figuran: (i) Deseconomías de escala: Atomización de empresas y del tipo de unidades vehiculares que se emplean; (ii) Pasajes no son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento, lo que impide a los transportistas invertir en la renovación de sus unidades; (iii) Trabajadores que obtienen ingresos de subsistencia; (iv) Incremento de los tiempos promedio de viaje, lo que implica pérdida de horas-hombre; (v) Pérdida de bienestar y deterioro de la calidad de vida; (vi) Gastos hospitalarios y de salud para recuperar la salud afectada por accidentes, la contaminación y el estrés; (vii) Desvalorización de la propiedad inmueble a causa de la contaminación del aire y el ruido. En: Defensoría del Pueblo. Transporte urbano en Lima Metropolitana. Un desafío en defensa de la vida. Informe Defensorial 137. Lima, 2008. Véase también: Banco Mundial, Situación actual y problemática del transporte público en Lima Metropolitana, 2003. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/situac\\_TPub\\_1-25.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/situac_TPub_1-25.pdf) (último acceso 09/06/15).

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo: Banco Mundial, Situación actual... Óp. cit., Yachiyo Engineering CO. y Pacific Consultants INTL, Plan Maestro de Transporte Urbano para el área Metropolitana de Lima y Callao (2004); Consorcio ALG, INOCSA y REPSA Ingenieros, Estudio de Racionalización de rutas de transporte público de pasajeros en el área de influencia del COSAC I (2005); Consorcio ALG e INOCSA, Estudio de Corredores Complementarios (2006); entre otros, relacionados con el impacto ambiental y las posibilidades técnicas del Corredor Segregado de Alta Capacidad (COSAC I). Todos los materiales están disponibles en: <http://www.protransporte.gob.pe/index.php/biblioteca-virtual> (último acceso 09/06/15).



Municipalidad Metropolitana de Lima creó el Sistema Integrado de Transporte Público (en adelante, SIT), que eliminaría gradualmente todas las rutas de transporte público actuales y las reemplazaría por las siguientes modalidades de servicio que operarían de manera integrada:

- Sistema de Corredores Segregados de Alta Capacidad – COSAC (Metropolitano)<sup>12</sup>,
- Los sistemas ferroviarios de transporte de personas implantados por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Líneas del Tren Eléctrico o “Metro de Lima”),
- El Sistema de Corredores Complementarios, que operarían en corredores exclusivos y mixtos,
- Los servicios de transporte regular de personas autorizados por la Gerencia de Transporte Urbano (en adelante, GTU) de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que comprenden:
  - Corredores de Integración, que unen los sistemas masivos (COSAC y Tren Eléctrico) con los Corredores Complementarios.
  - Corredores de Interconexión, que conectan Lima Metropolitana y áreas urbana continuas de otras provincias (Callao)
  - Rutas de Aproximación, que acercan a la población hacia los sistemas de transporte de mediana y alta capacidad.
- Otros servicios de transporte que se creen para satisfacer las necesidades de movilización de las personas (i.e. transporte no motorizado).

Como parte de la reforma del sistema de transporte se realizó la Licitación -convocada y conducida por Protransporte a través de un Comité Especial-, la cual tenía como objetivo implementar el Sistema de Corredores Complementarios.



## II.2 Características y reglas de la Licitación

Siguiendo los lineamientos previstos en la Ordenanza 954, las bases integradas de la Licitación<sup>13</sup> prescribieron como principios que orientan este proceso:

- (i). la racionalización de los niveles de oferta del servicio,
- (ii). la inclusión prioritaria de los operadores que prestan el servicio en las rutas que se encuentran en el área de influencia,
- (iii). la definición de servicios en función de las necesidades de viaje de los usuarios,
- (iv). el establecimiento de condiciones de acceso y permanencia en el servicio que fomenten la formalización y organización empresarial de los operadores,
- (v). la orientación hacia un sistema integrado de transporte, y
- (vi). la organización de las rutas del área de influencia en “paquetes de servicios”, asignándose a cada uno de dichos paquetes a un único titular.

<sup>12</sup> Cuyo reglamento fue aprobado mediante Ordenanza 873, publicada el 8 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>13</sup> Las bases integradas se encuentran publicadas en el portal web de Protransporte. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/img-716205707-0001.pdf> (último acceso 09/06/15).

La Licitación se centró en la concesión de distintas rutas que formaban parte del Sistema de Corredores Complementarios, el cual está compuesto por cinco (5) corredores complementarios que conectan distintos distritos de Lima Metropolitana, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2  
Rutas de los cinco (05) Corredores Complementarios del SIT



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima.  
Publicado el 29 de agosto del 2012, edición digital diario La República.

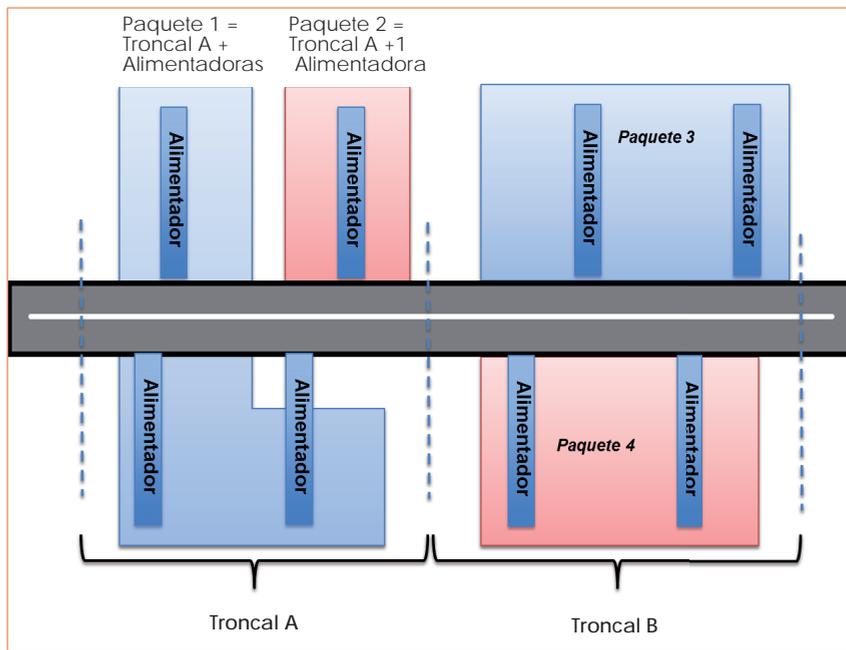
El diseño de las rutas del servicio de transporte en Lima Metropolitana agrupaba las rutas del Sistema de Corredores Complementarios en dos niveles: los corredores complementarios, y los paquetes de rutas.

Las bases integradas de la Licitación previeron que cada corredor complementario (en adelante, corredor) esté compuesto por varios paquetes de rutas, los cuales a su vez estarían integrados por rutas troncales y rutas alimentadoras<sup>14</sup>.

A manera de ejemplo, el Gráfico 3 ilustra un corredor complementario simplificado con sólo diez (10) rutas: dos (2) troncales, A y B; y ocho (8) alimentadoras. Asimismo, se muestran cuatro paquetes de rutas, del 1 al 4.

<sup>14</sup> El Anexo 1-A de las bases integradas indican la composición de rutas troncales y alimentadoras de paquetes de rutas que conformaban la Licitación.

Gráfico 3  
Composición de un Corredor Complementario



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

La Licitación tuvo por objeto concesionar, a favor de las empresas que resulten ganadoras, el derecho exclusivo a prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en los paquetes de rutas por el lapso de 10 años<sup>15</sup>.

La Licitación buscó generar un proceso competencia por el mercado<sup>16</sup> mediante el cual se determine las empresas que brindarán el servicio de transporte de pasajeros en los diversos paquetes de rutas.

De acuerdo con las bases integradas de la Licitación, el Sistema de Corredores Complementarios consistía de cuarenta y nueve (49) paquetes de rutas organizados en cinco (5) corredores, tal como se indica en el Cuadro 1.

<sup>15</sup> Si bien en principio la concesión dura diez (10) años, las empresas podían incrementar el número de años de la concesión si adelantaban su plan de modernización de la flota (Ver Punto 5.9.2.1 de las bases integradas).

<sup>16</sup> Este concepto de "competencia por el mercado" se aplica frecuentemente a aquellos casos en los que el Estado –por razones de eficiencia- ha decidido reservar la participación de un mercado a favor de una o pocas empresas sometiendo a licitación el derecho a producir determinados bienes o servicios. En estos casos, la autoridad diseña un proceso de selección por el cual los postores compiten ex ante por entrar en el mercado. Generalmente, los ganadores de estos procesos de selección obtienen ese derecho en calidad de monopolio legal, por ejemplo la concesión para operar un aeropuerto. En MOUGEOT, Michel y NAEGELEN, Florence: Designing market structure when firms compete for the right to serve the market. En: The Journal of Industrial Economics, Vol. 53, No. 03, Septiembre 2005, páginas 393-416.

Cuadro 1  
Distribución de las rutas y paquetes entre los Corredores Complementarios

N°	Nombre del Corredor	Número de Paquetes
1	Panamericanas	17
2	Javier Prado	6
3	Tacna-Garcilaso-Arequipa	5
4	San Juan de Lurigancho-Brasil	10
5	Carretera Central	11
Totales		49

Fuente: Protransporte<sup>17</sup>

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

Las bases integradas establecen las reglas para postular y competir en las cuarenta y nueve (49) concesiones. Al respecto, las bases determinaban dos etapas: precalificación, y de postulación a los paquetes.

En la etapa de precalificación, los postores presentaban el Sobre 1 donde se incluía información del consorcio conformado, la elección del corredor al que postularían, y la posesión de un número específico de vehículos equivalentes que cambiaba según del corredor escogido<sup>18</sup>. Protransporte evaluaba la propuesta del Sobre 1 y definiría a los consorcios que precalificaban para continuar con la etapa de postulación a los paquetes en cada corredor<sup>19</sup>.

En la etapa de postulación a los paquetes los consorcios debían señalar los paquetes de rutas a los cuales postularían considerando que podían postular como máximo al 60% del total del número de paquetes de rutas por corredor que fue establecida en las bases integradas

Las bases integradas previeron que los consorcios precalificados solo puedan postular hasta el 60% de los paquetes de rutas existentes en cada corredor, de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>17</sup> Anexo 1-A (Composición de Paquetes de Rutas) de las bases integradas de la Licitación. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/img-716205858-0001.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>18</sup> "Vehículo equivalente" es la medida común que permite comparar y sumar los diversos tipos de vehículos ofertados. Para efectos de la Licitación, se tomó en cuenta la siguiente conversión:

- 1 Microbús (combi) = 1 vehículo equivalente.
- 1 Minibús (coaster) = 2 vehículos equivalentes.
- 1 Bus = 3 vehículos equivalente.

En este sentido, por ejemplo, cincuenta (50) camionetas rurales o combis, veinte (20) coasters y diez (10) buses constituyen una oferta de ciento veinte (120) vehículos equivalentes. De acuerdo con las bases integradas (Punto 5.4.2), los postores debían acreditar un mínimo de mil (1000) vehículos equivalentes para poder precalificarse en el Corredor Panamericanas, o seiscientos (600) vehículos equivalentes para los demás corredores.

<sup>19</sup> Los resultados detallados de la etapa de precalificación pueden consultarse en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15)

Cuadro 2

Corredor	Paquetes	Número máximo de paquetes
Corredor Panamericanas	17	10
Corredor Javier Prado	6	4
Corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa	5	3
Corredor San Juan de Lurigancho-Brasil	10	6
Corredor Carretera Central	11	7

Fuente: Protransporte

Los consorcios debían presentar la propuesta técnica (Sobre 2) y económica (Sobre 3) a cada paquete de rutas a los cuales postularían.

La propuesta técnica debía incluir la siguiente información:

- Porcentaje de sobreposición de recorridos actuales de la flota ofertada respecto de las rutas troncales y alimentadoras que conforman el paquete al que se postula. Este dato proviene de las matrices de sobreposición de rutas troncales y alimentadoras aprobada por Protransporte<sup>20</sup>.
- Kilometraje de la flota propuesta, que es un índice que muestra la cantidad y capacidad de los vehículos ofertados en relación con la cantidad y capacidad óptimas previstas en las bases integradas para cada paquete de rutas.
- Calidad de la flota propuesta, que se compone de tres (3) variables:
  - Plan de modernización que está relacionado con la propuesta de renovación de la flota propuesta durante los primeros cinco (05) años de operación de la concesión, así como el plan de chatarreo para los vehículos obsoletos.
  - Nivel de emisiones que corresponde al porcentaje de vehículos de la flota propuesta para el primer año de operación, que cumplan con las normas de emisión de contaminantes EURO 2 o una mayor.
  - Antigüedad de la flota propuesta que corresponde a la antigüedad promedio de la flota para la pre-operación y el primer año de operación de la concesión.
- Experiencia de operación en las rutas que indica la experiencia del consorcio posterior en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los corredores. Se compone de (i) antigüedad de vehículos operando en ruta y (ii) antigüedad de empresas operando en ruta.

Las propuestas técnicas de cada paquete debían corresponder tanto a las rutas troncales como a las alimentadoras. Estas propuestas eran calificadas siguiendo un esquema de puntos detallado en el Cuadro 3.

<sup>20</sup> Por ejemplo, un microbús de la ruta EM37 recorría las rutas 151 y 152 del paquete 1 del corredor Panamericanas pero no recorría la ruta troncal de dicho corredor. Así, si un consorcio consideraba microbuses de la ruta EM37 en la propuesta de flota vehicular para el paquete 1 del corredor Panamericanas hubiera obtenido una sobreposición del troncal de 0% y una sobreposición en las rutas alimentadoras de 46,03% y 58,94% para la ruta 151 y 152 respectivamente. Este criterio de sobreposición implicaba que los vehículos nuevos o que no estén autorizados por la GTU o la Gerencia General de Transporte Urbano (GGTU) no tendrán sobreposición.

Cuadro 3  
Calificación para las rutas troncales

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES		
		100		
<b>SOBREPOSICION DE RECORRIDOS</b>		50		
Sobreposición actual dentro del Corredor			30	
Porcentaje promedio de sobreposición de recorridos de la flota acreditada con el recorrido del tramo troncal (100% = longitud del corredor troncal)	Mayor a 40%			30
	26-40%			20
	21-25%			15
	13-20%			8
	Entre 7.5 y 12%			4
	Menor al 7.5%			0
Propuesta de kilometraje de la flota propuesta			20	
Cantidad de kilómetros ofertados en relación con los kilómetros requeridos (óptimos)	100% al postor que oferte la menor cantidad de kilómetros (no menor a los requeridos) y el resto en forma proporcional (1)			
<b>CALIDAD DE LA FLOTA PROPUESTA</b>		40		
Plan de modernización			15	
Oferta de vehículos a chatarrar en 5 años	100% al postor que ofrezca la mayor cantidad de vehículos a chatarrar (sobre mínimos establecidos) y el resto en forma proporcional (2)			15
Nivel de Emisiones de flota propuesta			15	
Porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología Euro 2 o mayor	Mayor al 50% de la flota			5
	26 a 50% de la flota			3
	entre 10 y 25% de la flota			1
Bonificación adicional por porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología GNV	Mayor al 20% de la flota			10
	11 a 20% de la flota			5
	entre 5 y 10% de la flota			2
Antigüedad promedio de la flota propuesta			10	
Promedio de antigüedad de la flota propuesta	0-5 años			10
	6-10 años			6
	11-15 años			2
	16-20 años			1
	>20 años			0

<b>EXPERIENCIA</b>		10		
Experiencia de operación en las rutas			10	
Tiempo promedio de antigüedad de la flota propuesta operando rutas autorizadas por la GTU o GGTU que se sobrepongan a rutas o zonas del paquete al que postule	Más de 10 años			10
	6-10 años			7
	4-5 años			5
	0-3 años			2

**Cuadro 4**  
Calificación para las rutas alimentadoras

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES		
		100		
<b>SOBREPOSICION DE RECORRIDOS</b>		50		
Sobreposición actual dentro del Corredor			30	
Porcentaje promedio de sobreposición de recorridos de la flota acreditada con el recorrido del tramo troncal (100% = longitud del corredor troncal)	Mayor a 76%			30
	51-75%			20
	26-50%			10
	10-25%			5
	Menor al 10%			0
Propuesta de kilometraje de la flota propuesta			20	
Cantidad de kilómetros ofertados en relación a los kilómetros requeridos (óptimos)	100% al postor que oferte la menor cantidad de kilómetros (no menor a los requeridos) y el resto en forma proporcional (1)			
<b>CALIDAD DE LA FLOTA PROPUESTA</b>		30		
Plan de modernización			10	
Oferta de vehículos a chatarrear en 5 años	100% al postor que ofrezca la mayor cantidad de vehículos a chatarrear (sobre mínimos establecidos) y el resto en forma proporcional (2)			10
Nivel de Emisiones de flota propuesta			10	
Porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología Euro 2 o mayor	Más del 20% de la flota			5
	ó a 20% de la flota			3
	entre 1 y 5% de la flota			1
Bonificación adicional por porcentaje de la flota propuesta con motores de tecnología GNV	Mayor al 20% de la flota			5
	11 a 20% de la flota			3
	entre 5 y 10% de la flota			1

Antigüedad promedio de la flota propuesta			10	
Promedio de antigüedad de la flota propuesta	0-10 años			10
	11-15 años			6
	16-20 años			2
	21-25 años			1
	>25 años			0
<b>EXPERIENCIA</b>		20		
Experiencia de operación en las rutas			20	
Tiempo promedio de antigüedad de la flota propuesta operando rutas autorizadas por la GTU o GGTU que se sobrepongan a rutas o zonas del paquete al que postule	Más de 10 años			20
	4-10 años			10
	0-3 años			5

(1) Puntaje del postor = (menor kilometraje propuesto x 100) / kilometraje del postor

(2) Puntaje del postor = (cantidad de vehículos a chatarrear propuestos por el postor x 100) / cantidad mayor de vehículos propuestos para chatarrear

Fuente: Elaborado por Protransporte

Adaptado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

Según las bases integradas, el puntaje técnico del paquete se obtendría de la siguiente fórmula:

$$\text{Puntaje técnico del paquete} = (\text{Puntaje Técnico Troncal} \times 0.60) + (\text{Puntaje Técnico Alimentador Ponderado} \times 0.40)^{21}$$

Las bases integradas señalaban que en el mismo acto de presentación de la propuesta técnica, los consorcios postores debían presentar sus respectivas propuestas económicas para cada paquete de rutas. Las propuestas económicas debían incluir la siguiente información:

- Tarifa por pasajero, debiendo independizarse la tarifa en los tramos troncales y alimentadores dentro del mismo paquete.
- Costo por kilómetro, debiendo independizarse el costo según los tramos troncales y alimentadores dentro del mismo paquete.
- Descuento por integración, que corresponde al porcentaje de descuento para los pasajeros que integren su viaje en el tramo troncal y alimentador de un mismo paquete de rutas.

La calificación de propuestas económicas para el paquete de rutas, compuesta por rutas troncales y alimentadoras, se regía según la distribución de puntajes prevista en los Cuadros 5 y 6.

<sup>21</sup> El Puntaje Técnico Alimentador Ponderado (PTAP) se obtiene del promedio del puntaje técnico de las rutas alimentadoras que conforman el paquete, ajustado por la cantidad referencial de pasajeros asociada a cada una de ellas.

**Cuadro 5**  
**Calificación para las rutas troncales**

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES	
		100	
<b>Tarifa al pasajero</b>			10
Por viaje en ruta troncal	100% al postor que ofrezca la menor tarifa dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Costo por kilómetro</b>			85
En ruta troncal	100% al postor que ofrezca el menor costo dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Tarifa integrada</b>			5
Porcentaje de descuento sobre la tarifa al pasajero en la ruta troncal	100% al postor que ofrezca el mayor descuento y el resto en forma proporcional (2)		

(1) Puntaje del postor = (menor tarifa o costo propuesto x 100) / tarifa o costo del postor

(2) Puntaje del postor = (descuento propuesto por el postor x 100) / mayor descuento propuesto

**Cuadro 6**  
**Calificación para las rutas alimentadoras**

PARÁMETROS	RANGO	PUNTAJES	
		100	
<b>Tarifa al pasajero</b>			10
Por viaje en ruta troncal	100% al postor que ofrezca la menor tarifa dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Costo por kilómetro</b>			85
En ruta troncal	100% al postor que ofrezca el menor costo dentro del rango referencial y el resto en forma proporcional (1)		
<b>Tarifa integrada</b>			5
Porcentaje de descuento sobre la tarifa al pasajero en la ruta troncal	100% al postor que ofrezca el mayor descuento y el resto en forma proporcional (2)		

(1) Puntaje del postor = (menor tarifa o costo propuesto x 100) / tarifa o costo del postor

(2) Puntaje del postor = (descuento propuesto por el postor x 100) / mayor descuento propuesto

Fuente: Elaborado por Protransporte

Adaptado por la Secretaría Técnica



Según las bases integradas, el puntaje económico del paquete se obtendría de la siguiente fórmula:

$$\text{Puntaje técnico del paquete} = (\text{Puntaje Técnico Troncal} \times 0.60) + (\text{Puntaje Económico Alimentador Ponderado} \times 0.40)^{22}$$

Finalmente, el puntaje total del postor, calculado sobre 100 puntos y asociado a cada paquete de rutas se obtendría ajustando el peso relativo de las propuestas técnicas y económicas de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Puntaje técnico del paquete} = (\text{Puntaje Técnico del paquete} \times 0.70) + (\text{Puntaje Económico del paquete} \times 0.30)$$

Como se señaló, un consorcio obtenía la adjudicación de la buena pro del paquete de rutas si su propuesta acumulaba el mayor puntaje técnico y económico. De esta forma, el consorcio obtenía el derecho de prestar el servicio de transporte público de pasajero en un paquete.

### II.3 Factores que facilitan la adopción de prácticas colusorias

Debido a que la denuncia interpuesta que motivó la presente abogacía de la competencia señalaba que determinados consorcios habían incurrido en prácticas colusorias horizontales, la Secretaría Técnica evaluó si las condiciones en las que se desarrolló la Licitación pudieron haber facilitado la adopción de este tipo de prácticas.

En el análisis de prácticas colusorias se suele evaluar qué características propias del mercado materia de investigación facilitarían la celebración de acuerdos anticompetitivos, así como su sostenibilidad en el tiempo. La presencia de dichas características en un mercado incrementa la probabilidad de que se haya realizado un acuerdo colusorio<sup>23</sup>. Cabe destacar que ello no implica por sí misma la verificación de indicios de colusión, únicamente la presencia de condiciones que la favorecen.

La realización de prácticas colusorias en procesos de selección depende, por un lado, de los beneficios económicos que pueden derivarse de ellas y, por el otro, de los costos de coordinarlas y ejecutarlas. Existen mercados donde se presentan situaciones que típicamente reducen costos de transacción –i.e. información, negociación o coordinación, monitoreo y sanción- y, por lo tanto, facilitan la adopción de acuerdos anticompetitivos.

<sup>22</sup> El Puntaje Económico Alimentador Ponderado (PEAP) se obtiene es el promedio del puntaje técnico de las rutas alimentadoras que conforman el paquete, ajustado por la cantidad de vehículos-kilómetro asociada a cada una de ellas.

<sup>23</sup> En la literatura económica dicho enfoque se denomina estructural en la medida en que analiza las características de una industria que incrementa la probabilidad que se forme un cartel. Grout, Paul A. y Silvia Sonderegger, Structural approaches to cartel detection. En: Ehlermann, Claus-Dieter e Isabela Atanasiu (Ed.). European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels, Hart Publishing, 2007, p. 83-104.



#### a. Inelasticidad de la demanda

La inelasticidad de la demanda del mercado<sup>24</sup> puede ser un factor que incentive la realización de una práctica colusoria, toda vez que reduce los costos de coordinación. Un cártel sería sostenible en mercados donde la elasticidad de demanda sea baja puesto que cambios en los precios no generarían variaciones considerables en las cantidades demandadas de los productos, permitiendo a las empresas que participan en el acuerdo obtener mayores beneficios<sup>25</sup>.

Existen factores que determinan la elasticidad precio de la demanda entre ellos, las preferencias de los consumidores y la disponibilidad de bienes o servicios sustitutos. Al respecto, se puede decir que el transporte en general es un servicio especialmente necesario por la dependencia que tiene la sociedad actual de la movilidad de las personas y bienes<sup>26</sup>. Además, el transporte público es un servicio que no tiene sustitutos cercanos razonables, considerando que casi el 80% de los limeños pertenecen a los sectores C, D y E, de los cuales, alrededor del 70% no es propietario de ningún vehículo privado<sup>27</sup>.

Sobre la base de los criterios mencionados, puede inferirse que la demanda por transporte público tiene una baja elasticidad. Ello es especialmente cierto si se considera que en Lima Metropolitana el 57% de los viajes son para trabajar y estudiar, y que el transporte público representa el 69.1% del total de viajes motorizados, con tendencia a incrementarse<sup>28 29</sup>.

Por otro lado, dado que la Licitación otorgaba la concesión exclusiva de cuarenta y nueve (49) paquetes de rutas para prestar el servicio de transporte público al consorcio ganador, la demanda en cada paquete de rutas sería inelástica.

<sup>24</sup> La elasticidad permite explicar la sensibilidad que tiene la demanda a cambios en el precio del producto o de los demás determinantes que la condicionan. En ese sentido la elasticidad es un indicador que caracteriza los aspectos propios de la demanda sintetizando de esta manera el comportamiento de los consumidores en el mercado.

<sup>25</sup> Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, y Jean Tirole, *The economics of tacit collusion*, IDEI Toulouse, Marzo 2003. Reporte Final para la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, 2003, p. 50.

<sup>26</sup> Rus, Campos y Nombela, *Economía del Transporte*, Antoni Bosch, editor. España, 2003; p. 16.

<sup>27</sup> Asimismo, se ha señalado que: "se observa que Lima Metropolitana cuenta con un alto potencial de demanda para el sistema integrado de transporte masivo. El número de habitantes es importante y en crecimiento, existe una alta proporción de población joven, las familias predominantemente cuentan con niveles de ingreso bajo y medio, la tasa de motorización es baja, y la ubicación de la población de bajos ingresos se concentra en la periferia, en especial en el Norte. Ver: Consorcio Macroconsult – Booz, Allen, Hamilton. Estudio Económico Financiero e Institucional para el desarrollo del Proyecto COSAC I. Capítulo II. Informe preparado para Protransporte, 2005. Disponible en <http://www.protransporte.gob.pe/index.php/biblioteca-virtual/14/153>.

<sup>28</sup> Ver: Equipo de Estudio JICA, "Características de la demanda del Sistema de Transporte Urbano de Lima y Callao: Estudio de-Movilidad Urbana EMU 2004" Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi2/Estudio%20Movilidad%20Urbana%20-%20JICA%202004%2013-25.pdf> (Último acceso: 17 de agosto del 2014)

<sup>29</sup> Ver: Comparación de indicadores de transporte entre 1989 y 2004, en: Consorcio Macroconsult – Booz, Allen, Hamilton. «Estudio Económico Financiero e Institucional...», Op. Cit. Capítulo II, p. 14.



## b. Reducido número de empresas

Mientras menor sea el número de empresas postoras, menores serán los costos de transacción necesarios para coordinar estrategias conjuntas, será más fácil detectar desviaciones a los acuerdos, y los beneficios asignados a cada empresa coludida tenderían a ser mayores<sup>30</sup>.

Luego de la etapa de precalificación, Protransporte publicó información sobre los consorcios precalificados, la cantidad de vehículos equivalentes y el número máximo de paquetes a los que podrían postular los consorcios dada la capacidad de todos sus vehículos precalificados<sup>31</sup>.

Al respecto, se observa que el número de consorcios calificados para postular a los paquetes era inferior al número de paquetes a licitar dentro del corredor. Del Cuadro 4, se aprecia que si comparamos el número paquetes potenciales que todos los consorcios precalificados podían postular en un corredor y el número de paquetes de rutas disponibles en el corredor, obtenemos ratios de 1.65, 1, 1.2, 1.80 y 0.91 para los corredores Panamericanas, Javier Prado, Tacna Garcilaso Arequipa, San Juan de Lurigancho Brasil y Carretera Central respectivamente. De esta forma, el número de consorcios potenciales por paquete era reducido a nivel de corredor, siendo menor la rivalidad en los corredores Javier Prado y Carretera Central. En algunos corredores inclusive el nivel de competencia por paquete podría ser nulo. Por ejemplo, en el corredor Javier Prado había 6 paquetes disponibles y 2 consorcios que contaban con una capacidad de postular a tres paquetes como máximo cada uno, lo que podría generar que sólo postule un consorcio para cada paquete.

Cuadro 7  
Resultados de la precalificación<sup>32</sup>

Corredor	Consorcios pre-calificados	Paquetes potenciales a postular	Paquetes disponibles
Panamericanas	Consorcio Transport Rápido Express	4	17
	Consorcio Norte Sur 2	5	
	Consorcio Perú Bus	6	
	Consorcio Corporación Empresarial Lima Norte Villa Express	4	
	Consorcio Lima Norte Sur	4	
	Consorcio Vial Sur	5	

<sup>30</sup> Ivaldi, M. et al, «The economics of tacit collusion», Op. Cit. p. 50.

<sup>31</sup> Disponible en <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15)

<sup>32</sup> Al final de la etapa de precalificación, Protransporte publicó un resumen de los resultados donde se presenta este cuadro. Ver: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/2015).



Javier Prado	Consorcio Empresarial Javier Prado Express	3	6
	Consorcio Expreso Javier Prado	3	
Tacna Garcilaso Arequipa	Consorcio Empresa de Transporte Arequipa	3	5
	Consorcio TGA	3	
San Juan de Lurigancho Brasil	Consorcio Masivo San Juan de Lurigancho	3	10
	Consorcio Lima Perú	3	
	Consorcio Santa Catalina	3	
	Consorcio Nueva Alternativa	2	
	Consorcio Inkabus San Juan de Lurigancho	2	
	Consorcio Futuro Express	2	
	Consorcio Integrado San Juan	3	
Carretera Central	Consorcio Central Vías	2	11
	Consorcio de Transportistas Carretera Central	3	
	Consorcio Inkabus Carretera Central	2	
	Consorcio Vías Carretera Central	3	
<b>TOTALES</b>	<b>21 Precalificados</b> <sup>33</sup>		

Fuente: Elaborado por Protransporte

Adaptado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

El número de consorcios que competían por los paquetes dentro de cada corredor era reducido lo que podría facilitar la adopción de acuerdos anticompetitivos entre los consorcios. Sin embargo, en algunos casos el nivel de competencia era tan bajo que un consorcio podía ser el único postor en los paquetes de rutas licitados.

### c. Barreras a la entrada

Cuando la entrada al mercado es costosa, difícil o lenta, las empresas establecidas gozan de cierta protección contra las presiones competitivas de los potenciales entrantes. Las barreras a la entrada son las condiciones de acceso al mercado investigado que, si son altas, pueden obstaculizar la entrada de nuevos competidores, permitiendo que las empresas establecidas puedan elevar los precios de manera sostenida, por encima de los niveles que regirían en un entorno más competitivo<sup>34</sup>. Por

<sup>33</sup> Posteriormente, el Consorcio Próceres Internacional fue incorporado a esta lista como competidor precalificado, luego de que su descalificación contenida en la Resolución 001-2013 del Comité Especial fuese revocada por el Directorio de Protransporte. Tal como en los demás casos, se hizo público el corredor al que postulaba. Ver: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/circular-nro-39.pdf> (último acceso 09/06/2015).

<sup>34</sup> Ivaldi, M. et al., «The economics of tacit collusion», Op. Cit, p. 16-19.

otra parte, Hovenkamp<sup>35</sup> 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 competitivo.

Las barreras a la entrada pueden ser legales, económicas o estratégicas. Las barreras legales son las restricciones impuestas por entidades gubernamentales y pueden incluir permisos, licencias, cuotas, estándares, entre otros. Por su parte, algunos economistas incluyen entre las principales barreras económicas las economías de escala, ventajas absolutas en costos, costos hundidos, diferenciación de productos, y requerimientos de capital. Por otro lado, entre las principales barreras estratégicas están los precios límite, los precios predatorios, la inversión para reducir costos, la inversión para aumentar costos, y las restricciones verticales.

En el caso de la Licitación, se observa que se daba prioridad a las empresas de transporte que ya venían operando mediante la Ordenanza 954 y de acuerdo con lo señalado en las bases integradas<sup>36</sup>. Esta prioridad se concretó mediante: (i) el requisito de contar con un mínimo número de vehículos equivalentes en la etapa de precalificación, lo que excluía de esta etapa a empresas nuevas que no contaban con una flota inicial, pero estaban en capacidad de adquirir la flota requerida en caso ganaran la Licitación; y (ii) las tablas de calificación previstas para la evaluación de propuestas técnicas descritas en la sección 2.2. Las tablas de la propuesta técnica muestran que un puntaje importante de la calificación técnica total podía ser obtenido por consorcios que tenían unidades vehiculares que venían operando en las rutas a concesionar. Al respecto, los criterios de calificación como la sobreposición de recorridos, la oferta de vehículos a chatarrar y la experiencia de operación en las rutas brindaban un puntaje de hasta 55 puntos sobre 100 en las rutas troncales y 60 puntos sobre 100 en las rutas alimentadoras. Así, un consorcio conformado por empresas con vehículos que operaban en las rutas licitadas podía obtener más de los 50 puntos del puntaje técnico.

Por lo señalado, las reglas de la Licitación ofrecían ventajas a los operadores establecidos sobre los potenciales entrantes<sup>37</sup>, lo que constituía una barrera a la entrada para consorcios que no venían operando en las rutas de los paquetes licitados.

---

<sup>35</sup> Hovenkamp, Herbert, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*, 2da. Edición, West Group, Minnesota, 1999, p. 39.

<sup>36</sup> Cabe mencionar que con la Licitación Pública para otorgar en concesión el servicio de transporte de pasajeros en el Sistema de Corredores Segregados de buses de Alta Capacidad (COSAC I) también se estipuló como requisito de precalificación que los postores (ya sea directamente o mediante sus socios calificados o técnicos) acrediten experiencia en la operación del servicio urbano de pasajeros en Lima Metropolitana y/o en la Provincia Constitucional del Callao de un mínimo de seiscientos (600) buses autorizados con capacidad de cincuenta (50) pasajeros, o buses equivalentes. Se exigía, además, que estos buses debieran haber estado acreditados ante la GTU de Lima o la GGTU de la Municipalidad Provincial del Callao.

<sup>37</sup> Al respecto, se pudo observar en los resultados de la etapa de precalificación que los consorcios se habían conformado mediante el agrupamiento de empresas que operaban rutas con una alta sobreposición en cada corredor, es decir, con empresas que operaban rutas similares, lo que demuestra que la barrera a la entrada creada por las bases se manifestó al momento de la licitación.



#### d. Existencia de asociaciones

Las asociaciones profesionales, sectoriales o gremiales pueden servir como mecanismos legítimos para la promoción de estándares de calidad, innovación y competitividad dentro de una industria. No obstante, sus estructuras organizativas y de poder pueden reducir sustancialmente los costos de información, coordinación y ejecución de acuerdos anticompetitivos, por lo que existe un riesgo de que puedan ser utilizadas para suprimir la rivalidad de sus miembros, entre ellos, los postores en un proceso de selección. Este riesgo de colusión está en función del tamaño de las asociaciones en relación con el número de agentes en el mercado, así como de la efectividad de sus reglas e influencia<sup>38</sup>.

Si bien el sistema afiliador<sup>39</sup> incentivó por muchos años la atomización de los agentes económicos, el sector de transporte urbano en Lima Metropolitana también ha experimentado la conformación de diversas asociaciones y gremios, formados en su mayoría por representantes de las actuales empresas operadoras. En el Estudio de Corredores Complementarios del 2006 se indicó que las funciones de estas agrupaciones se circunscribían a servir de coordinadoras entre las autoridades de transporte (MML, MTC) y los grupos involucrados en la provisión del servicio (empresas concesionarias, propietarios y choferes)<sup>40</sup>. En este sentido, en ocasiones han actuado conjuntamente para presionar a las autoridades, con la amenaza de paros o huelgas, en defensa de sus intereses<sup>41</sup>.

Además, los intentos de reforma del transporte a lo largo de las gestiones municipales en los últimos 15 años, así como la licitación del COSAC I (Metropolitano), motivaron la formación de asociaciones y gremios.

De este modo, la existencia de asociaciones de empresas de transportes podría facilitar la adopción de prácticas anticompetitivas.

#### e. Existencia de canales de información

La transparencia y el mayor flujo de información a través de canales directos o indirectos permiten que las empresas conozcan las características, fortalezas y debilidades de sus competidoras, lo que facilita la coordinación de estrategias colusorias y reduce el riesgo de conductas oportunistas en dichos escenarios; esto es, que se engañen entre sí. Por ejemplo, existe un canal de información desarrollado en aquellos mercados donde las empresas reportan diariamente los precios que cobran,

<sup>38</sup> Organization for Economic Co-operation and Development – OECD, *Competition Issues in Trade Associations*, Foro Latinoamericano de Competencia, 2011, p. 19.

<sup>39</sup> Al respecto, revisar el numeral 37 de la presente resolución.

<sup>40</sup> Consorcio Advanced Logistics Group S.A. – INOCSA Ingeniería S.L. Estudio de Corredores Complementarios. Capítulo 5. Disponible en: [http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo\\_5.pdf](http://www.protransporte.gob.pe/pdf/info/publi1/CC-F1-Capitulo_5.pdf) (último acceso 09/06/15).

<sup>41</sup> Las principales asociaciones o gremios de empresas identificadas en el referido estudio fueron: CEMTU Perú, Corporación de Empresas de Transportistas Urbanos del Perú; ASETUP, Asociación de Empresas de Transporte Urbano de Perú; CGT Confederación General del Transporte; AMETUR, Asociación Metropolitana de Empresas de Transporte Urbano; Asociación Central de Empresas Constituidas; ASETRAP, Asociación de Empresas de Transporte; CONATRAP, Confederación General de Empresas de Transporte Público; Central Unitaria de Transportistas; ASETUM Asociación de Empresarios de Transporte Urbano Masivo del Perú; y Transportistas del Cono Este.

el nivel de sus ventas y/o sus clientes, y además esta información es accesible a sus competidores<sup>42</sup>. Así también, cuando los agentes económicos en un mismo nivel en la cadena productiva mantienen relaciones comerciales con los mismos agentes aguas arriba (proveedores) o aguas abajo (distribuidores), incluyendo organismos del Estado, y estas relaciones implican altos niveles de coordinación, la colusión resulta más fácil.

En el caso bajo análisis, en las etapas previas a la Licitación se crearon canales de comunicación que permitieron la identificación e interacción entre las distintas asociaciones y gremios que finalmente se unieron para conformar los consorcios. La realización de las mesas técnicas de transporte, entre julio y diciembre de 2011 y de la etapa de adecuación en diciembre de 2011, permitió que los consorcios conocieran las empresas y rutas asociadas, el número de vehículos, entre otras características relevantes de sus posibles competidores.

Por otro lado, como se señaló, el diseño de la Licitación incluyó distintas etapas. La etapa de precalificación habría permitido que los consorcios obtengan mayor información de sus competidores pues sus resultados fueron divulgados por Protransporte<sup>43</sup>. La información divulgada habría permitido a los postores la identificación de los consorcios que se presentaron a la Licitación, los corredores a los que postulaban, el número de vehículos que ofertaron, su equivalencia, el potencial promedio de paquetes a postular por cada consorcio, entre otros datos relevantes, lo que pudo facilitar coordinaciones entre ellos para las siguientes etapas de la Licitación<sup>44 45</sup>.

De esta forma, la división del proceso de licitación en dos etapas -la etapa de precalificación y postulación a los paquetes- y la publicación de los resultados de la etapa de precalificación podrían haber facilitado conductas coordinadas al interior de cada corredor por parte de los consorcios.

A modo de resumen, se observa que existían una serie de factores que podrían haber facilitado la adopción de acuerdos colusorios entre los consorcios postores de la Licitación: inelasticidad de la demanda, un número de empresas reducido en la mayoría de paquetes, barreras a la entrada que desincentivaron la participación de consorcios que no operaban en las rutas licitadas, existencia de asociaciones y la existencia de canales de información.

---

<sup>42</sup> Ver American Column & Lumber Co. c. United States, 257 U.S.377 (1921). En: Gavil, A., Kovacic, W. y J. Baker. Antitrust Law in perspective. Cases, concepts and problems in Competition Policy. Thomson West, St. Paul, 2008, p. 267 y ss.

<sup>43</sup> Estos resultados fueron publicados en la página web de Protransporte. Disponible en: <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/presentacion-23oct13-final.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>44</sup> Véase: OCDE, "Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas", 2009, página 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf> (último acceso 09/06/15): "En la medida de lo posible, calificar a los licitadores durante el proceso de adquisición para evitar las prácticas de colusión entre el grupo calificado con antelación y aumentar el nivel de incertidumbre entre las empresas en cuanto al número y la identidad de los oferentes. Evitar que transcurran periodos largos entre la calificación y la adjudicación, pues esto podría facilitar la colusión".

<sup>45</sup> Por ejemplo, del Cuadro 4 se puede inferir que en el Corredor Javier Prado, el Consorcio Empresarial Javier Prado Express sabía que iba a competir con sólo un (1) consorcio, por la adjudicación de seis (6) paquetes. Además, dicho consorcio conocía quién era este competidor y el número de paquetes a los que podía postular.



### III

---

# ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EXISTENTES EN LA LICITACIÓN

---

Luego de examinar aquellos factores que podrían haber incentivado la adopción de prácticas colusorias, la Secretaría Técnica analizó si efectivamente existían indicios razonables de una presunta práctica colusoria horizontal en la modalidad de concertación de ofertas por parte de dieciséis (16) consorcios que participaban en la Licitación.

En términos generales, en el caso de licitaciones colusorias se suelen presentar una serie de patrones de comportamiento, no excluyentes<sup>46</sup>. En el caso de licitaciones no repetitivas (o estáticas), como la Licitación bajo análisis, los patrones usuales son: el reparto de mercado, que consiste en la división del mercado por parte de los participantes del acuerdo con el objetivo de evitar la competencia; la postulación de ofertas encubiertas, que consiste en la presentación de ofertas que con anticipación se sabe que no calificarán como válidas; y la supresión de ofertas, que consiste en la inhibición de los participantes del acuerdo de presentar ofertas.

Como se señaló, las prácticas colusorias de concertación de ofertas pueden basarse en el reparto de mercado por parte de los participantes. Los participantes pueden repartirse el mercado de manera coordinada utilizando criterios geográficos, tipos de cliente, participación del mercado, entre otros con el objeto de restringir la competencia.

Al respecto, los denunciantes indicaron que habían advertido la predisposición de los miembros del Comité Especial de la Licitación para beneficiar a los consorcios denunciados<sup>47</sup> así como coincidencias en sus estrategias de postulación que se evidenciaron en la postulación de un único consorcio en la mayoría de paquetes. Este comportamiento se habría dado al momento de la presentación de los Sobres 2 y 3, lo que podría evidenciar un reparto de mercado. De esta manera, el reparto habría consistido en asignar a cada uno de los consorcios que participaron<sup>48</sup> un número de paquetes específico por cada corredor mediante la supresión de ofertas en dichos paquetes para evitar la competencia.

Según las empresas denunciantes, este posible reparto le habría permitido al consorcio ganador mantener sus precios elevados sin tener la obligación de reducirlos al no tener competidores. Ello se puede observar en el resultado de la propuesta económica donde la mayor parte de consorcios habría ofertado un valor en la tarifa por pasajero y costo por kilómetro igual al valor máximo de la banda establecida por Protransporte<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> OECD (2010), "Guidelines for fighting bid rigging in public procurement". Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>47</sup> Al respecto, los denunciantes habían mencionado que el tiempo para aceptar propuestas finalizaba a las 4 p.m. del día 20 de diciembre de 2013, sin embargo se habían dado facilidades a los denunciados para que armen sus expedientes y cuenten con tiempo adicional para presentar sus propuestas.

<sup>48</sup> Las empresas denunciadas en cuestión son: Javier Prado Express, Expreso Javier Prado, TGA, Empresa de Transporte Arequipa, Central Vías, Inka Bus Carretera Central, Transportistas Carretera Central, Norte Sur 2, Perú Bus, Lima Norte Villa Express, Lima Perú, Santa Catalina, Nueva Alternativa, Inka Bus San Juan de Lurigancho, Futuro Express y Próceres Internacional.

<sup>49</sup> Este comportamiento no se observa en los consorcios Norte Sur 2, Perú Bus, Lima Norte Villa Express. En el resto de consorcios se ofertó un monto superior al 99% de la tarifa máxima permitida.

Por lo señalado, se consideró que la presunta práctica colusoria podría haberse dado en la etapa de postulación. Si se considera la postulación de los consorcios a los paquetes licitados, independientemente si la postulación fue rechazada o no por Protransporte, se observa que el nivel de competencia por paquete fue reducido. Como se muestra en el Cuadro 8 en treinta y seis (36) de los cuarenta y nueve (49) paquetes objeto de la Licitación sólo había 1 consorcio postor, mientras que en seis (6) paquetes no se presentó ningún consorcio.

**Cuadro 8**  
**Postulación de paquetes de la Licitación (Sobre 2)\***

Corredor	Paquete	Número de Consorcios
Panamericanas	1	2
	2	1
	3	2
	4	2
	5	2
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	2
	11	1
	12	3
	13	1
	14	1
	15	0
	16	0
	17	1
Javier Prado	1	1
	2	1
	3	1
	4	1
	5	1
	6	1
Tacna Garcilaso Arequipa	1	1
	2	1
	3	1
	4	1
	5	1

San Juan de Lurigancho Brasil	1	0
	2	1
	3	2
	4	1
	5	1
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	1
Carretera Central	1	0
	2	0
	3	1
	4	0
	5	1
	6	1
	7	1
	8	1
	9	1
	10	1
	11	1

\* Las celdas sombreadas corresponden a los paquetes donde postuló más de un consorcio  
Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

El reducido número de consorcios competidores en la etapa de postulación de paquetes de rutas reflejaría para los denunciantes una conducta colusoria. Sin embargo, existen razones alternativas vinculadas a las características del proceso de selección que explicarían lo observado. En particular, la reducida competencia observada en los paquetes licitados asociada al bajo número de consorcios precalificados.

El número de consorcios precalificados fue menor al número de consorcios que se conformaron en etapas previas a la Licitación. En el Cuadro 9 se observa que el número de consorcios pasó de 52 en la etapa de adecuación a 30 en la presentación del Sobre 1 y a 21 luego de la revisión sobre los requisitos exigidos por las bases de la Licitación por parte de Protransporte.

Cuadro 9  
Número de consorcios por corredor según etapa de la licitación

Corredor	Número de Paquetes	Número de consorcios		
		Adecuación	Presentación Sobre 1 <sup>1/</sup>	Precalificación <sup>2/</sup>
Panamericanas	17	16	8	6
Javier Prado	6	9	4	2
Tacna - Garcilaso - Arequipa	5	7	3	2
San Juan de Lurigancho Brasil	10	11	8	7
Carretera Central	11	9	7	4
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>52</b>	<b>30</b>	<b>21</b>

1/ Propuesta de consorcios

2/ Consorcios precalificados luego de la evaluación de Protransporte

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

Al respecto, ciertos criterios establecidos en las bases de la Licitación, en línea con las políticas municipales en materia de transporte público establecidas, podrían haber contribuido al bajo número de consorcios precalificados. En primer lugar, las reglas de Licitación incentivaban la participación de las empresas que operaban en las rutas licitadas. Como se señaló en la sección 5.9.1 de las Bases de la Licitación, las empresas que operaban en las rutas licitadas tenían ventajas sobre otros operadores debido a que podían obtener un alto puntaje de la calificación de la propuesta técnica del paquete<sup>50</sup>, siendo el mayor puntaje el obtenido por sobreposición.

En segundo lugar, el bajo número de consorcios precalificados también está asociado a la forma como las empresas de transportes se agruparon en la etapa de precalificación<sup>51</sup>. Los consorcios se habrían conformado considerando varios criterios, siendo uno de los más importantes la sobreposición que las empresas de transportes tenían en las rutas. Es decir, las empresas se agruparon con otras empresas que cubrían rutas similares en el corredor seleccionado antes de la Licitación.

La sobreposición actual dentro del corredor o sobreposición era un criterio importante permitiendo a los consorcios obtener hasta treinta 30% del total de los puntos de la calificación técnica, siendo el criterio que otorgaba de manera individual el

<sup>50</sup> La Ordenanza N° 954 de la Municipalidad Metropolitana de Lima estableció los lineamientos de política municipal de transporte público urbano para el área de Lima Metropolitana.

<sup>51</sup> Como se indicó anteriormente, en la etapa de precalificación se estableció como uno de los requisitos para participar en la Licitación la conformación de consorcios por parte de las empresas de transporte.

mayor puntaje de dicha calificación<sup>52</sup>. Los puntos por sobreposición que obtenía un consorcio estaban determinados a su vez por la sobreposición que tenía en las rutas troncales y alimentadoras en el paquete de rutas seleccionado, donde destacaba la sobreposición en rutas troncales que otorgaba el 60% del puntaje total por sobreposición.

La sobreposición de la ruta troncal resultaba relevante en la medida que los consorcios se conformaban para postular a un corredor determinado y la sobreposición en la ruta troncal era común a dicho corredor. Al respecto, en el Cuadro 10<sup>53</sup> se presenta la sobreposición de los consorcios en las rutas troncales considerando los vehículos precalificados por Protransporte.

Se observa que en los cinco corredores los consorcios estaban conformados principalmente por vehículos que tenían una alta sobreposición en la ruta troncal. En efecto, en los cinco corredores más del 40% de vehículos de los consorcios tenían una sobreposición mayor al 40% en la ruta troncal; porcentaje de vehículos que se incrementa al 66% si no se considera el corredor Panamericanas<sup>54</sup>.

**Cuadro 10**  
Porcentaje del total de vehículos según corredor y porcentaje de sobreposición

Corredor	Porcentaje de sobreposición en las rutas troncales					
	Menor a 75%	Entre 75% y 12%	Entre 12% y 20%	Entre 21% y 26%	Entre 26% y 40%	Mayor a 40%
Panamericanas	24.83%	1.40%	20.49%	.	12.62%	40.65%
Javier Prado	27.21%	3.59%	0.14%	2.15%	0.14%	66.76%
Tacna Garcilaso Arequipa	0.13%	.	.	.	7.10%	92.77%
San Juan de Lurigancho	3.08%	4.66%	2.62%	4.46%	13.62%	71.56%
Carretera Central	8.10%	0.46%	8.56%	1.37%	15.33%	66.19%

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

<sup>52</sup> Las bases integradas señalaban, dentro de los criterios técnicos a evaluar, que la "sobreposición actual dentro del corredor" aportaba 30 de los 100 puntos de la calificación técnica tanto para el servicio troncal como para el servicio alimentador. Vale aclarar que las bases integradas agruparon a este factor junto con la propuesta de kilometraje de la flota en un solo gran rubro denominado "sobreposición de recorridos" como se puede ver en el Cuadro 2 de la presente Resolución. Sin embargo se analizará sólo el puntaje que entrega la sobreposición actual dentro del corredor pues es el criterio individual más importante. En adelante, cuando se mencione sobreposición se estará refiriendo solamente a la "sobreposición actual dentro del corredor".

<sup>53</sup> Se consideran los rangos de sobreposición propuestos en las bases integradas. De acuerdo con las bases integradas una sobreposición mayor al 40% otorgaba el mayor puntaje. Así, una sobreposición mayor al 40% era considerada elevada.

<sup>54</sup> Todos los corredores exigían la presentación de un mínimo de 500 vehículos equivalentes excepto el corredor Panamericanas que pedía el doble de vehículos para poder postular. Esta situación habría incentivado la asociación con empresas que poseían menor sobreposición pero que permitían alcanzar la cuota exigida. Por otra parte, en el corredor Javier Prado se puede observar un 20% de vehículos con una sobreposición inferior a 75%, sin embargo un 67% poseía una sobreposición por encima del 40% por lo que no se ve afectada la conclusión acerca de la importancia que la sobreposición tuvo al momento de decidir la conformación de los consorcios.

Las reglas de la Licitación incentivaron la conformación de consorcios con alta sobreposición. Como puede apreciarse en las consultas a las bases integradas de la Licitación, Protransporte buscaba premiar a los consorcios que poseían el mejor conocimiento de las rutas a la que postulan dándole un peso importante dentro de la calificación a la sobreposición que podían tener<sup>55</sup>.

En tercer lugar, la capacidad mínima de vehículos equivalentes requerida para la postulación en cada corredor también habría explicado la reducción de consorcios observada entre la etapa de adecuación y de precalificación. Así, en la etapa de adecuación se tenían consorcios que poseían menos de 200 vehículos equivalentes lo que les habría obligado a asociarse con otras empresas o consorcios para presentarse en la etapa de precalificación, en la medida que se requería un mínimo de 1000 vehículos equivalentes para el corredor Panamericanas y de 600 para el resto de corredores.

Por lo tanto, el número de consorcios precalificados por corredor y las restricciones de capacidad que éstos tenían habrían determinado el nivel de competencia observado en la postulación a los paquetes. De acuerdo a lo señalado en el Cuadro 4, el número potencial (promedio) de consorcios por paquete fluctuaba entre 0.91 y 1.80 en los cinco corredores, lo que refleja una reducida rivalidad entre consorcios por los paquetes de rutas de cada corredor. Asimismo, en la medida que la información de la precalificación era pública, los consorcios conocían la baja rivalidad esperada en cada uno de los corredores.

Por su parte, la elección de los consorcios sobre los paquetes a postular estuvo relacionada a la evaluación que cada consorcio realizó sobre las ventajas que tenían en la presentación de sus propuestas. Al respecto, la sobreposición era un criterio importante en la evaluación de los consorcios a la hora de determinar su postulación a los paquetes de rutas ya que, como se señaló, era el factor individual que otorgaba el mayor puntaje de la propuesta técnica.

En efecto, los consorcios habrían postulado a los paquetes donde tenían una mayor sobreposición en desmedro de los paquetes donde tenían una menor sobreposición. Para evaluar lo señalado, se calculan las diferencias en la sobreposición de los paquetes de rutas donde los consorcios postularon y donde no lo hicieron.

Se considera que los consorcios toman en cuenta los vehículos precalificados, el número de vehículos requeridos<sup>56</sup>, y la sobreposición en la ruta troncal y en las rutas alimentadoras.

La sobreposición se estima tomando en cuenta que cada consorcio postula a un paquete de rutas asignando los vehículos que le permiten obtener el mayor valor de sobreposición, siguiendo el procedimiento descrito a continuación.

---

<sup>55</sup> Punto 47 de la absolución de consultas a las bases de la licitación. En <http://www.protransporte.gob.pe/pdf/absolucion-consultas-bases.pdf> (último acceso 09/06/15).

<sup>56</sup> Las bases integradas señalaban que para postular a un paquete determinado el consorcio requería tener un número de vehículos que obtengan una capacidad que se encuentre dentro del rango de 5% por encima o por debajo de la capacidad estática del paquete. La capacidad estática estaba definida como la capacidad de pasajeros del vehículo (parados y sentados) sin movimiento; es decir, sin considerar la cantidad de vueltas que realiza la ruta en operación durante un periodo determinado de tiempo.

En primer lugar, el consorcio asigna los vehículos con mayor sobreposición a la ruta troncal hasta alcanzar un valor por encima o por debajo del 5% de la capacidad estática requerida por el paquete de rutas al que se postule. En segundo lugar, el consorcio asigna los vehículos con mayor sobreposición a las rutas alimentadoras empezando por las rutas que poseían un mayor número de pasajeros<sup>57</sup>.

Se observa que el valor promedio de la sobreposición en los paquetes de rutas donde los consorcios postularon fue mayor a la sobreposición de los paquetes de rutas donde no postularon tanto en la ruta troncal como en las rutas alimentadoras. Asimismo, al realizar la prueba de diferencia de promedios entre sobreposición de los paquetes de rutas donde los consorcios postularon y donde no postularon se obtiene que dicha diferencia es estadísticamente significativa a un 95% de nivel confianza, tanto en la ruta troncal como en la alimentadora, siendo mayor la sobreposición en los paquetes donde los consorcios postularon, como se muestra en el Cuadro 11.

**Cuadro 11**  
Promedio de sobreposición y puntaje en los paquetes en los que postularon y no los consorcios\*

Categoría	N°	Promedio Alimentador	Promedio Troncal
<b>Sobreposición</b>			
Postularon	51	48.3%	76.6%
No postularon	159	26.5%	69.6%
t-statistic		-6.5261	-2.4316
Pr(Postularon > No Postularon)		0	0.0159
<b>Puntaje</b>			
Postularon	51	14.50	30
No postularon	159	7.70	30
t-statistic		-6.2453	-
Pr(Postularon > No Postularon)		0	-

\*No se considera a los consorcios Vial Sur, Integrado San Juan y Vías Carretera Central pues no presentaron el Sobre 2.

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

El Cuadro 11 también indica la diferencia del puntaje que los consorcios habrían obtenido por sobreposición.

<sup>57</sup> Esta forma de distribución de vehículos se sustenta en el puntaje que cada parte del paquete aportaba a la calificación total. El puntaje para el servicio troncal aportaba un 60% a la calificación técnica mientras que el puntaje ponderado de los alimentadores aportaba un 40%, por lo que resultaba importante asignar los vehículos con mayor sobreposición al servicio troncal. El ponderador para los alimentadores era el número de pasajeros por lo que resultaba más importante asignar una mayor sobreposición al alimentador que tenga más pasajeros dentro del paquete.

El puntaje obtenido por sobreposición en las rutas alimentadoras era significativamente mayor en los paquetes de rutas donde los consorcios postularon que el obtenido en los paquetes de rutas donde no postularon, mientras que en la ruta troncal no se observa diferencias. Así, el puntaje total por sobreposición fue mayor en los paquetes donde los consorcios postularon respecto de los paquetes donde no postularon, diferencia que es estadísticamente significativa a un 95% de nivel confianza.

Adicionalmente, los consorcios contaban con información que permitía aproximar la sobreposición que tenían sus competidores.

Como se señaló anteriormente, los consorcios contaban con la información proporcionada por Protransporte sobre los vehículos de los consorcios que participaron en el plan de adecuación<sup>58</sup>, consorcios que luego participarían en las etapas de precalificación y postulación.

Los consorcios también realizaban actividades de monitoreo y recopilación de la información de los vehículos de los consorcios competidores, lo cual fue corroborado por los representantes de algunos consorcios en las investigaciones realizadas por la Secretaría Técnica.

Con el número de placa de cada vehículo, los consorcios podían acceder a la página web de la GTU para consultar la ruta que poseía, la información técnica del vehículo como la capacidad, combustible utilizado, entre otros. Dicha información permitía a los consorcios conocer la sobreposición de los vehículos de sus competidores, tanto para la ruta troncal como para la ruta alimentadora, utilizando la matriz de sobreposición proporcionada por Protransporte.

Los consorcios habrían privilegiado postular a los paquetes de rutas donde tenían mayor sobreposición tomando en cuenta la sobreposición de los consorcios competidores. Al respecto, el Cuadro 9 muestra la posición relativa que tenían los consorcios en los paquetes de rutas que postularon, si se considera la sobreposición estimada anteriormente<sup>59</sup>.

En la mayoría de casos los consorcios postularon a los paquetes donde tenían la primera o segunda mayor calificación por sobreposición, situación que ocurrió en el 77% de los paquetes de rutas evaluados.

---

<sup>58</sup> Protransporte publicó en su página web la base de datos de placas presentadas por los 52 consorcios en el proceso de adecuación del año 2012, que fue una etapa de preparación y capacitación previa a la licitación. La base de datos contenía la información del número de placa, la ruta, el año de fabricación y la longitud lo que permitiría obtener información sobre los años de circulación de cada vehículo en su ruta, el porcentaje de sobreposición para corredores troncales y alimentadores, la antigüedad de cada unidad y su capacidad, respectivamente.

<sup>59</sup> Por ejemplo, en el paquete de rutas 5 del corredor Carretera Central habían cuatro consorcios compitiendo; el que obtendría el mayor puntaje en este paquete era el Consorcio de Transportistas Carretera Central, seguido del Consorcio Inkabus - Carretera Central, del Consorcio Vías Carretera Central y el Consorcio Central Vías. Al momento de la postulación se observó que el Consorcio Inkabus - Carretera Central, ocupaba el segundo lugar, fue el que postuló.

Cuadro 12  
Posición de los consorcios dentro de cada paquete de rutas postulado

Posición dentro del paquete	Número de Oferentes	Porcentaje Acumulado
1	21	43.14
2	17	76.47
3	4	84.31
4	3	90.20
5	1	92.16
6	1	96.08
7	2	100

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

En resumen, el bajo nivel de competencia en los paquetes se explica por el reducido número de consorcios precalificados en cada corredor. El número de consorcios precalificados estuvo asociado a las reglas de la Licitación que privilegiaron la participación de empresas operadoras de las rutas licitadas, y la conformación de consorcios que tengan una alta sobreposición considerando las restricciones de capacidad.

Asimismo, la sobreposición también tuvo un rol importante a la hora de determinar el paquete donde los consorcios postularían.

En efecto, las estimaciones realizadas permiten observar que la sobreposición total de los consorcios en los paquetes donde postularon fue mayor en promedio que en los paquetes donde no postularon. Igualmente, la sobreposición permitió a los consorcios comparar la ventajas relativas que tenían respecto de sus competidores, observándose que en la mayoría de casos los consorcios eligieron postular a los paquetes de rutas donde tenían la mayor o la segunda mayor sobreposición relativa respecto de sus competidores.

En consecuencia, fue el diseño y ejecución de la Licitación un limitante de la competencia dentro de dicho proceso de selección.

Otra hipótesis analizada por la Secretaría Técnica fue que los consorcios pudieron coordinar sus estrategias a través de la presentación de ofertas encubiertas o no válidas.

En el caso de varias subastas simultáneas, si una empresa presenta una oferta válida el resto de empresas coludidas deberían presentar ofertas no válidas, con el objetivo de adjudicarse las distintas subastas entre las empresas coludidas. En este escenario, la presentación de ofertas no válidas permite el reparto de las licitaciones.

En el caso de la Licitación, la presentación de ofertas no válidas por parte de consorcios habría podido facilitar el reparto de los paquetes de rutas entre los

consorcios presuntamente coludidos. La estrategia colusoria habría podido consistir en la presentación de ofertas no válidas en el Sobre 2.

Al respecto, el Cuadro 13 muestra a los consorcios postores, los paquetes de rutas postulados con la presentación del Sobre 2, y los consorcios que finalmente fueron aceptados al concluir el proceso de verificación del Sobre 2 y 3 por parte de Protransporte.

Como se puede apreciar, algunas propuestas fueron rechazadas debido a fallos en el contenido de la propuesta técnica o en la propuesta económica. Así se obtuvo que en treinta y nueve (39) de los cuarenta y nueve (49) paquetes objeto de la Licitación sólo había 1 consorcio postor al que finalmente se le adjudicó el paquete de rutas.

**Cuadro 13**  
**Paquetes a los que postularon los consorcios y resultado\***

Corredor	Consortios	Sobre 2	Aceptada
Panamericanas	Transport Rápido Express	1	No
		5	No
		12	No
	Norte Sur 2	3	Si
		4	Si
		9	Si
		10	Si
		12	Si
	Perú Bus	6	Si
		7	Si
		8	Si
		13	Si
		14	Si
		17	No
	Corporación Lima Norte - Villa Express	2	Si
		5	Si
		11	Si
		12	Si
	Lima Norte Sur	1	No
		3	No
		4	No
		10	No

Javier Prado	Empresarial Javier Prado Express	2	Si
		3	Si
		6	Si
	Expreso Javier Prado	1	Si
		4	Si
		5	Si
Tacna Garcilaso Arequipa	Empresa de Transporte Arequipa	2	Si
		4	Si
		5	Si
	TGA	1	Si
		3	Si
San Juan de Lurigan- cho Brasil	Masivo San Juan de Lurigancho	3	No
	Lima Perú	5	Si
	Santa Catalina	2	Si
		10	Si
	Nueva Alternativa	7	Si
	Inkabus - San Juan de Lurigancho	8	Si
	Próceres Internacional	3	Si
		9	Si
	Futuro Express	4	Si
		6	Si
Carretera Central	Central Vías	7	No
		9	Si
		11	Si
	Transportistas Carretera Central	3	No
		8	Si
		10	Si
	Inkabus - Carretera Central	5	Si
		6	Si

\* Las celdas sombreadas corresponden a los paquetes donde postuló más de un consorcio

Fuente: Protransporte

Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia

Sin embargo, la descalificación de ofertas no afectó el nivel de competencia en algunos paquetes en la medida que en algunos casos sólo existía un competidor en la etapa de postulación<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Son los casos de los paquetes de rutas 3 y 7 del corredor de Carretera Central y el paquete de rutas 17 del corredor Panamericanas.

Por otro lado, la descalificación de ofertas generó una reducción de la competencia existente en la etapa de postulación en los paquetes de rutas 3, 4, 5, 10 y 12 del corredor Panamericanas<sup>o1</sup> y en el paquete de rutas 3 del corredor San Juan de Lurigancho Brasil. De esta forma, la descalificación de ofertas podría haber encubierto la presentación de ofertas válidas reduciendo la competencia, lo que permitiría el reparto de los paquetes de rutas por parte de los consorcios.

Sin embargo, se observa que la descalificación de ofertas generó la exclusión de los competidores de la Licitación. En el corredor Panamericanas los consorcios Lima Norte Sur y Transport Rápido Express fueron descalificados en todos los paquetes de rutas a los que postularon, mientras que en el corredor San Juan de Lurigancho Brasil la propuesta del consorcio Masivo San Juan de Lurigancho fue descalificada en el único paquete de rutas donde postuló. La descalificación de ofertas no podía tener como objetivo el reparto de los paquetes de rutas ya que generó la exclusión de los consorcios descalificados de la Licitación.

Como se puede ver, el comportamiento de las empresas no coincide con lo esperado de un acuerdo colusorio de reparto de mercado mediante la presentación de ofertas no validas, puesto que la descalificación de algunas propuestas terminó por eliminar a los consorcios de la Licitación. De esta manera se concluyó, al igual que en la hipótesis anterior, que fue el diseño y ejecución de la Licitación la que limitó la competencia dentro de dicho proceso de selección.

---

<sup>o1</sup> El paquete de rutas 1 del corredor Panamericanas se descalificaron a todos los consorcios.



# IV

---

# 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 cualquier tipo de proceso de selección que la Municipalidad Metropolitana de Lima convoque en relación al mercado de servicio de transporte público de pasajeros:

- Como se señaló en las secciones anteriores, ciertos factores habrían generado que no exista una gran rivalidad entre los consorcios que postularon a los paquetes de rutas en la Licitación. En particular, las reglas de la Licitación redujeron el número potencial de consorcios precalificados debido a que privilegiaba la participación de los consorcios conformados por empresas que operaban en las rutas licitadas, es decir a las empresas establecidas. Las reglas de la Licitación desincentivaron la participación de empresas de transporte entrantes.
- Al respecto, tanto la Comisión como la Secretaría Técnica consideran importante que en los procesos de licitación se eliminen reglas que impidan la participación de competidores. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OECD) menciona la importancia de la maximización del número de participantes dentro de una licitación para garantizar una genuina competencia<sup>62</sup>. De esta manera, resulta importante que los procesos de licitación se diseñen de manera que reduzcan los costos de la presentación de ofertas y que no se establezcan requisitos de participación que restrinjan la competencia de manera injustificada.
- En esta línea, se recomienda evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores afectando negativamente la competencia.
- Adicionalmente, como se señaló en las secciones anteriores, el procedimiento previo a la Licitación y las reglas establecidas en la misma pudieron favorecer el intercambio de información que en un contexto de competencia intensa habría facilitado la adopción de una práctica concertada por parte de los consorcios.
- En efecto, las bases integradas establecieron la división de la Licitación en dos etapas: precalificación y postulación a los paquetes de rutas. En la etapa de precalificación Protransporte divulgó información sobre los consorcios precalificados y las características de los vehículos que poseían, aspecto que pudo haber facilitado la adopción de una práctica concertada. En efecto, la información divulgada por Protransporte habría permitido, en un escenario de competencia, reducir los costos de coordinación por parte de los consorcios, facilitando la actuación coordinada por parte de éstos. Al respecto, la OECD menciona que a pesar de que la transparencia es un requisito indispensable para reducir la corrupción en las licitaciones, ésta debe equilibrarse para no facilitar la colusión al difundir información más allá de los requisitos legales. En particular, se deben buscar calificar mecanismos que aumenten la incertidumbre entre los postores respecto al número y la identidad de los competidores<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Véase: OCDE, "Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas", 2009, página 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf> (último acceso: 09/06/15).

<sup>63</sup> OECD, «Lineamientos para combatir...», Op. Cit. página 6.

- Al respecto, resulta especialmente importante que los procesos de licitación se diseñen de manera que eviten la divulgación de información que podría facilitar la colusión. Especialmente, se recomienda evitar la revelación de información sobre las características de los competidores ya que esto podría facilitar el intercambio de información y la adopción de prácticas anticompetitivas.
- En esta línea, se recomienda evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.
- En atención a lo expuesto, se recomienda adoptar las siguientes medidas que favorecerán la competencia en cualquier tipo de proceso de selección que se convoque en relación al mercado de servicio de transporte público de pasajeros en Lima Metropolitana:
  - Evitar las restricciones a la participación de empresas entrantes favoreciendo a las empresas operadoras o establecidas. En particular, se debe restringir el uso de criterios en las licitaciones que privilegien a los operadores establecidos asignándoles, por ejemplo, una ponderación alta en la propuesta técnica que desincentive el ingreso de otros operadores.
  - Evitar establecer reglas en procesos de licitación que faciliten el intercambio de información como la difusión de la información sobre las características de los competidores.



**[www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe)**

 [www.indecopi.gob.pe/escuela](http://www.indecopi.gob.pe/escuela)  [escuela@indecopi.gob.pe](mailto:escuela@indecopi.gob.pe)

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