

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**Los problemas de diseño de la política de transporte
público urbano sostenible limitan la efectividad de
respuesta de la Municipalidad Provincial de Trujillo
entre los años 2018 al 2023**

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión

Pública
que presenta:

Maritza Rojas Ayquipa

Asesor:
Frank Renato Casas Sulca

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Frank Renato Casas Sulca, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada Los problemas de diseño de la política de transporte público urbano sostenible limitan la efectividad de respuesta de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2018 al 2023, de la autora Maritza Rojas Ayquipa deo constancia de lo siguiente:


El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 28/02/2025.

He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.

Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 14 de marzo de 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Casas Sulca Frank Renato</u>	
DNI: 43305465	Firma
ORCID: 0000-0003-1260-4445	

DEDICATORIA

“Especialmente a Dios por la fortaleza que imprimiste en mí para cerrar este pendiente, que junto a mi esposo Rolando Daniel en el cielo me brindaron, a mi madre Elizabeth cuya existencia me inspira, a mi hija Daniela Maritza por su valioso apoyo y a mis hijos Carmen Elizabeth y Rolando Mauricio por estar allí como guerreros silenciosos. Mil Gracias.”



AGRADECIMIENTO

*“Al profesor y asesor Frank Renato Casas
por su predisposición en todo momento,
quien me brindó el asesoramiento oportuno
para culminar la Tesis”*



RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo principal entender los problemas recurrentes en el diseño de políticas del transporte público urbano sostenible, que están afectando la capacidad del gobierno provincial de Trujillo para responder eficazmente con respecto al incremento de la contaminación, inseguridad y congestión causadas por la creciente circulación de vehículos motorizados en la ciudad de Trujillo; enfocándose en cómo estos problemas han impactado en el bienestar de los residentes de Trujillo entre los años 2018 y 2023.

Se examinaron tres aspectos principales. El primero, es sobre las políticas y los instrumentos de política pública que definen la estrategia municipal en materia de transporte urbano sostenible. De otra parte, en el segundo punto, se describe y comprende los problemas tipo del proceso del diseño de la política de transporte público urbano sostenible que limitaron al gobierno municipal provincial de Trujillo, de proporcionar una respuesta eficaz, encontrando como problemas: la deficiente estructuración del problema público, deficiente implementación de la instrumentación de la política, deficientes mecanismos de evaluación y monitoreo, deficiente estructura de implementación y deficiente gestión de la información. En el tercer punto se aborda los factores políticos, institucional, social y tecnológico que generan los problemas del diseño de la política y su consecuente injerencia en la efectiva respuesta del gobierno municipal en materia de transporte público sostenible. Para el análisis de los puntos señalados se ha realizado una aproximación desde la perspectiva del diseño de la política como marco analítico; y, finalmente las conclusiones se centran en la explicación del vínculo causal entre los problemas tipo y los factores que las determinaron y su consecuencia en la eficacia de la respuesta del gobierno provincial en relación con la política pública transporte urbano sostenible.

Palabras clave: transporte urbano sostenible, marco analítico, eficacia, diseño de la política pública.

ABSTRACT

The main objective of this research is to understand the recurring problems in the design of policies for sustainable urban public transport, which are affecting the ability of the provincial government of Trujillo to respond effectively to the increase in pollution, insecurity, and congestion caused by the growing circulation of motorized vehicles in the city of Trujillo. This study focuses on how these issues have impacted the well-being of Trujillo's residents between 2018 and 2023.

Three main aspects were examined. The first is the policies and public policy instruments that define the municipal strategy in the realm of sustainable urban transport. The second aspect describes and understands the typical problems in the process of designing sustainable urban public transport policies that limited the Trujillo municipal provincial government from providing an effective response. These problems include poor problem structuring, inadequate implementation of policy instruments, deficient evaluation and monitoring mechanisms, poor implementation structure, and inadequate information management. The third aspect addresses the political, institutional, social, and technological factors that contribute to the problems in policy design and their subsequent impact on the effectiveness of the municipal government's response to sustainable public transport. For the analysis of these points, a policy design perspective was used as an analytical framework. Finally, the conclusions focus on explaining the causal link between the typical problems and the factors determining them, and their consequences on the effectiveness of the provincial government's response regarding sustainable urban public transport policy.

Keywords: sustainable urban transport, analytical framework, effectiveness, public policy design

INDICE

Caratula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Resumen	v
Abstract	vi
Índice	vii
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	x
Acrónimos	xi
Introducción	1
CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	4
1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	4
1.1.1. Antecedentes Internacionales	4
1.1.2. Antecedentes Nacionales	7
1.1.3. Antecedentes Locales	9
1.2. MARCO TEÓRICO:	9
1.2.1. Política Pública	10
1.2.2. Diseño de la política pública	10
1.2.3. Coherencia de las políticas públicas	15
CAPITULO II: PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA ESTATEGIA NACIONAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO SOSTENIBLE EN EL PERÍODO 2018-2023	17
2.1. Estrategia e instrumentos de la política nacional	17
2.1.1 La política nacional de transporte público urbano (PNTU)	19
2.1.2 Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible- PROMOVILIDAD	21
2.1.3 Programa Presupuestal 148: Reducción del tiempo, inseguridad y costos ambientales del transporte público urbano	21
2.1.4 Instrumentos normativos nacionales de cumplimiento local.	22
2.2. Estrategia del gobierno provincial de Trujillo en el periodo 2018-2023.	22
2.2.1 Instrumentos de política local en materia transporte público urbano sostenible.	23
2.2.2 Instrumentos normativos locales en materia de transporte público urbano sostenible.	24

2.2.3	Instrumentos de planificación local y la política de transporte público urbano sostenible	25
2.2.4	Estrategia del gobierno municipal para implementar la política de transporte público urbano sostenible.	27
3.1	PROBLEMAS TIPO IDENTIFICADOS	33
3.1.1	Deficiente definición y estructuración del problema público.....	33
3.1.2	Deficiente implementación de la instrumentación de la política pública	34
3.1.3	Deficientes mecanismos de monitoreo y evaluación de la política .	36
3.1.4	Deficiente estructura de implementación de la política	38
3.1.5	Débil gestión de información para la planeación y operación de la política	39
CAPITULO IV: FACTORES QUE DETERMINAN LOS PROBLEMAS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE URBANO SOSTENIBLE		40
4.1	Factor político: compromiso político e inestabilidad política.....	41
4.2	Factor institucional: Deficiente estructura organizativa y alta rotación de personal	43
4.3	Factor social: Desinterés social por la política de transporte urbano sostenible.....	44
4.4	Factor tecnológico: La inadecuada estructura tecnológica para la gestión de la información	45
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:		47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....		52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Asignación y Ejecución Presupuestal de Productos y Proyectos -PP 148 (2019-2023).....	31
Tabla 2 Asignación Porcentual a Productos y Proyectos -PP 148 (2019-2023).....	37



ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1 Proceso de diseño de políticas basado en preguntas (modelo secuencial simplificado).....	13
Ilustración 2 Diseño de las políticas: proceso	14
Ilustración 3 Ilustración Metodología para la identificación de los problemas tipo del diseño de la política nacional de la PNTU	32
Ilustración 4 Macroproceso del diseño de la política pública	33



ACRÓNIMOS

CAF	Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GTTSV	Gerencia de Transportes, Transito y Seguridad Vial
INGEI	Inventario nacional de gases de efecto invernadero
MPT	Municipalidad Provincial de Trujillo
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MUS	Movilidad Urbana Sostenible
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPD	Organismo Público Descentralizado
PNTU	Política Nacional de Transporte Publico Urbano Sostenible
PDCP	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
PMUS	Plan de Movilidad Urbana Sostenible
PROMOVILIDAD	Programa de Movilidad Urbana Sostenible
PP	Programa Presupuestal
POI	Plan Operativo Institucional
SIT/ SITT	Sistema Integrado de Transporte / Sistema Integrado de Transporte de Trujillo
TMT	Transportes Metropolitanos de Trujillo
TPU	Transporte público urbano

INTRODUCCION

La creciente urbanización y la urgencia de atenuar la dependencia a los vehículos privados, por la alta contaminación que generan en contra de la salud de las personas ha llevado a las ciudades y al Estado peruano a buscar alternativas de transporte público más sostenible. Bajo esa perspectiva, en la agenda de las ciudades, la PNTU ha ganado importancia. Sin embargo, la implementación efectiva de la política enfrenta aun desafíos significativos, incluyendo la falta de coordinación entre los entes rectores del gobierno central y de estos con los gobiernos subnacionales, insuficientes recursos presupuestarios, resistencia al cambio y débil regulación afectando a las personas más vulnerables.

En la última década la problemática del ámbito metropolitano de la provincia de Trujillo, según la MPT (2020), se ha caracterizado por el incremento de los niveles de inseguridad en las vías, pues se registraba de manera incremental lugares con alta ocurrencia de accidentes de aproximadamente un total de 130 puntos negros en el distrito de Trujillo, al igual la elevada contaminación de material particulado provenientes por el incremento del parque automotor con flotas de más 15 años de antigüedad, estos resultados obligarían la atención de parte del gobierno provincial.

Sin embargo, la oferta de los servicios de transportes implementados por el gobierno municipal fue seriamente cuestionados por los usuarios. Acorde a los resultados de la encuesta realizada en el 2017 respecto de la percepción realizada sobre la calidad de los servicios, el 72% de quienes hacen uso del transporte se sienten insatisfechos (Municipalidad Provincial de Trujillo et al., 2020), asimismo, en relación al servicio de TPU; 6 de cada 10 mujeres fueron víctimas de acoso sexual dentro de las unidades vehiculares y en paraderos (COOPERACIÓN ALEMANA DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT, 2020) .

En tal sentido y en el contexto expuesto para abordar los desafíos que enfrenta la implementación de la PNTU, surge la pregunta del estudio de investigación ¿Cuáles son los tipos de problemas en el diseño de la PNTU que limitan la efectividad de respuesta de la MPT frente incremento de contaminación, inseguridad y congestión producida por la actividad del TPU en la ciudad de

Trujillo, que va en desmedro del bienestar de las personas más vulnerables en el periodo comprendido entre el 2018 y 2023?

El estudio de investigación para identificar los problemas tipo del diseño en la construcción de la PNTU, desarrolla una metodología cualitativa desde la perspectiva del marco analítico, permitiendo a partir de la estrategia municipal desarrollada, analizar la intervención e interacción de los actores, el contexto, los objetivos, los instrumentos, mecanismos de coordinación y evaluación a fin de comprender los tipos de problemas identificados en el diseño de la PNTU que limitan la efectividad de respuesta de parte de la MPT frente al incremento del tiempo en uso del servicio, congestión, contaminación e inseguridad que enfrentan las personas, principalmente mujeres, niños, niñas y con capacidad reducida en desmedro su bienestar entre los años 2018 al 2023 en el distrito de Trujillo.

Asimismo, como objetivos específicos se plantea: i) determinar cuáles son las políticas, instrumentos de políticas e instrumentos normativos que definen la estrategia del TPU del gobierno provincial de Trujillo durante los años 2018 al 2023; ii) determinar que problemas tipo ha tenido el gobierno provincial de Trujillo para garantizar una respuesta efectiva respecto a cada uno de los instrumentos de política que definen la estrategia del sector transporte urbano sostenible entre los años 2018 al 2023; y iii) explicar los factores que inciden en cada uno de los problemas que ha tenido el gobierno provincial de Trujillo para garantizar una respuesta efectiva en cuanto al servicio de TPU sostenible.

El estudio tiene el carácter i) exploratorio, en el sentido que busca comprender y describir el diseño de la política y su relación con el problema público; ii) analítico, en tanto descompone el diseño de la política en sus componentes y examina como cada uno contribuye en los problemas del diseño de la PNTU; iii) evaluativo, pues evalúa la efectividad del diseño de la política en abordar los problemas de la política; iv) crítico, en la medida que identifican las limitaciones y debilidades del diseño de la política y su impacto en la eficacia de respuesta del gobierno local; y finalmente v) proactivo, porque busca identificar soluciones y recomendaciones para abordar el diseño de la política y aumentar la eficacia de respuesta del gobierno local. La metodología empleada para la investigación está basada en principalmente en la revisión y análisis de documentos existentes

como informes, políticas, normativa, artículos, libros sobre el cual se ha realizado un análisis detallado del contenido de los documentos para identificar patrones tendencias y relaciones a manera de síntesis de la información recopilada para presentar las conclusiones.

El primer capítulo, se aborda a través de literatura internacional, nacional y local, la situación de estado respecto a las PNTU; seguido del marco teórico con la descripción de definiciones sobre política pública, diseño de la política pública, diseño de la política como marco analítico, y como subconceptos los de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención, así como coherencia de políticas. En el segundo capítulo tiene dos secciones, en la primera se abordarán los instrumentos internacionales, las instituciones y el contexto que influyeron en el proceso de elaboración y definición de la estrategia nacional de implementación de la PNTU; y en la segunda parte, aborda la estrategia del gobierno municipal para la implementación de dicha política. En el tercer capítulo se detalla los problemas de diseño que repercutieron en la eficacia del proceso de implementación de la PNTU desde una aproximación a la perspectiva de marco analítico. El cuarto capítulo se desarrolla los factores que determinaron en cada tipo de problemas del diseño de la política y como afectó en la eficacia de respuesta por parte del gobierno provincial de Trujillo; y finalmente el desarrollo de las conclusiones se desarrollaron a luz del marco teórico y bajo una explicación de la relación causa - efecto entre los problemas tipo y los factores que las determinaron y su consecuencia en la eficacia de la respuesta del gobierno provincial respecto a la política pública transporte urbano sostenible.

CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

El presente capítulo consta de dos secciones, la primera está referida al estado de la cuestión que incluye la revisión de literatura, enfatizando las tendencias recientes y debates en el campo del objeto estudio y aquellos aspectos pendientes por estudiar. De otra parte, en la segunda sección se tiene el marco teórico sobre los conceptos claves que se aplicaran en el presente estudio, los modelos o marcos conceptuales y las relaciones entre las variables que se plantearon para analizar el tema. Asimismo, las contribuciones y aportes que la investigación pretenden alcanzar al campo del estudio.

1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

La presente sección ahonda la revisión de la literatura producida con respecto al objeto de estudio a nivel internacional, nacional y local.

1.1.1. Antecedentes Internacionales

Lugo y Romero (2018), en su artículo *“El estado del arte de la movilidad del transporte en la vida urbana en ciudades latinoamericanas”*, a través de su análisis documental con enfoque cualitativo; examinan las políticas gubernamentales diseñadas para abordar los desafíos relacionados con la movilidad. (un objetivo importante de desarrollo establecido por la ONU), destacando tendencias, desafíos y áreas de investigación, concluyen que estas políticas constan de tres puntos clave: la sostenibilidad, la efectividad y la calidad de vida (p.133); teniendo en cuenta los impactos económicos y ofreciendo soluciones inclusivas para grupos vulnerables que se ven afectados de manera diferenciada con respecto a la accesibilidad de los principales servicios que les ofrecen la ciudades compactas y a las posibilidades de desarrollo económico en mejora de sus economías.

Asimismo, indican que, para lograr efectividad en las estrategias, estas deben incluir la descentralización de decisiones a nivel local, enfoques integrales con participación social y ambiental, asignación de recursos fiscales para

infraestructura y transporte, y la existencia de colaboración mutua entre el sector público y privado.

Por ello, es relevante identificar los factores que afectan la movilidad, ya que estos son cruciales para elaborar propuestas técnicas que se transforman en políticas públicas, las cuales deben garantizar una calidad de vida con un enfoque sostenible.

Por otro lado, Perez y Sanchez (2010), en su investigación titulada, *“Convergencia y divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de co-modalismo urbano”*, realizaron un análisis respecto de las políticas de transporte y movilidad de América Latina, concluyendo que hay una falta de acción coordinada y colaborativa sostenidas en el tiempo, obstaculizando la integración de políticas públicas, impactando en el desarrollo sostenible. Refieren la experiencia desarrollada en Santiago de Chile como ejemplo a seguir, en la cual se evidencia que *“las políticas de movilidad urbana carecen de uniformidad”* (p.5) y mencionan también, que las autoridades enfrentan presiones contradictorias, ya que se demanda más transporte público, pero también se impulsa el transporte individual como respuesta a la congestión urbana.

Bajo la misma perspectiva, Quiñones y Van Lake (2020), en el artículo sobre *“Transporte urbano sostenible en América Latina: Evaluaciones y recomendaciones para políticas de movilidad”* desde el análisis del transporte urbano sostenible en América Latina, y resaltando los estudios sobre caso de Bogotá; los autores relevan la significancia de la “igualdad de oportunidades en la participación política y la organización planificada del desarrollo urbano y del transporte” (p.11) ; pues la accesibilidad, juega un papel fundamental al priorizar políticas y proyectos de transporte para reducir las disparidades sociales y económicas entre grupos sociales, caso contrario genera brechas por atender a poblaciones vulnerables. Por consiguiente, es necesario reconsiderar los objetivos del transporte urbano más allá de la eficiencia en los desplazamientos urbanos, sino considerando los impactos sociales.

En el artículo *“Del concepto de ingeniería de tránsito al de movilidad urbana sostenible”*, Quintero Gonzales (2017), cuestiona *“los enfoques tradicionales de*

planificación del transporte por centrarse únicamente en la eficiencia vial y la calidad del servicio, y aboga por estudios adicionales para comprender mejor las necesidades de desplazamiento y sus impactos”, con el objetivo de mejorar los resultados (p.55).

Por su lado, Guerra (Guerra Garcia, 2018, p.22), en su ponencia en participación del “*XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*”, en Santiago de Chile; reflexiona sobre la importancia de actualizar y perfeccionar las políticas públicas de TPU mediante una orientación contemporánea sobre “Movilidad Urbana Sostenible”; resaltando los conceptos más innovadores para abordar los desafíos clave en las políticas de TPU, como los efectos secundarios asociados con el transporte y la movilidad en las ciudades, finalmente propone algunas recomendaciones a considerar en el diseños de política, entre las que resalta aquellas referidas a la necesidad de contar con financiamiento sostenible, en los cuales se incorporen mecanismos de subsidios a los sistemas integrados priorizando beneficios para grupos más vulnerables, al igual que asignar recursos para el mantenimiento de infraestructura vial, integrar mecanismos de medios de pago, tarifa e infraestructura física y el fortalecimiento de la gobernanza.

Ahora bien, acerca de los desafíos para las políticas públicas en cuanto las complejidades asociadas a las externalidades que enfrentan el transporte público, la publicación “*Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*” realizada por la CAF; nos da a conocer las investigaciones efectuadas desde el Observatorio de Movilidad Urbana que “*exploran las experiencias de 15 ciudades y áreas metropolitanas en diversos países de América Latina*” (p.33); estos estudios revelan cómo ha evolucionado la movilidad urbana y subrayan problemas actuales, como el la expansión de áreas urbanas desmedida, las desigualdades sociales e inestabilidad institucional.

La CAF destaca la urgencia de tomar decisiones políticas acertadas y establecer modelos institucionales adecuados; a fin de generar políticas públicas integrales que se centren en gestionar la demanda, regular el transporte, proteger el medio ambiente, asegurar la financiación y promover la seguridad vial, como consecuencia,

Así pues, a fin de generar un aporte a la parte procedimental del diseño de las políticas públicas transporte público, la investigación presentada por Saus (2023), *“Estado del arte sobre desarrollo urbano y transporte: revisando herramientas para América Latina”*, expone un interesante aporte desde el análisis experiencias analizadas; el estudio es de carácter cualitativo y usa el análisis documental, además tiene por objetivo recopilar conocimientos y experiencias a nivel internacional, cuyo fin es *“implementar una perspectiva holística para abordar y gestionar soluciones en América Latina del transporte y desarrollo urbano.* (Saus, 2023, p.992)

1.1.2. Antecedentes Nacionales

Los documentos de política Transporte urbano *“Avanzando con resiliencia: Una nueva movilidad para Lima y Callao”* (Dextre & Aranda, 2021) y *“¿Cómo resolver la movilidad en Lima y Callao?”* (Alegre Escorza & Alarcón Rodríguez, 2016) del CIES son artículos realizados en el contexto de los procesos de elecciones 2016-2020 y 2022-2025, ambos agendan temas sobre los principales desafíos de implementar un SIT para Lima y Callao, que atienda la problemática identificada para cual propone propuestas de soluciones desde los ejes de la movilidad sostenible, la gobernanza, la innovación tecnológica y de la planificación de uso de suelos para propiciar el acceso equitativo del servicios de transporte y garantizar la igualdad de oportunidades al desarrollo principalmente de poblaciones vulnerables como base para la evolución de ciudades resilientes.

En otro orden de ideas, en la investigación *“Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19”*, Poole Fuller, analiza las acciones públicas con la *“reestructuración del transporte en Lima, considerando el informalismo del área”* (Poole Fuller, 2021, p.17), concluyendo que si bien las políticas públicas se enfocaron en la entrega temporal de subsidios a los operadores y la adopción de protocolos sanitarios, se observó que estas medidas gubernamentales favorecieron a empresas semiformales en lugar de a las más reguladas, a pesar de que estas últimas cumplían mejor con los protocolos sanitarios, evidenciando de esta manera una falta de lineamientos claros y una actuación reactiva por parte del Estado en relación con el transporte público.

A su vez, Fuller (2018), en su artículo *“La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao realiza un “análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza”*; con el fin de evaluar si las acciones de esta entidad contribuirán al desarrollo de un modelo de MUS en las ciudades de Lima y Callao entendida esta como una unidad geográfica.

Mediante la cual, Fuller identifica elementos clave que debe contener el diseño institucional de los modelos de gobernanza en la movilidad urbana desde una perspectiva integral, considerando la complejidad y la interdependencia entre los diferentes componentes del sistema y promoviendo principios de diseño que garanticen la efectividad, la participación y la rendición de cuentas (Poole Fuller, 2018, p.96).

Poole Fuller (2017), además, realizó un estudio comprado sobre el caso particular de Lima desde una perspectiva de la política pública describe los avances del reordenamiento del SIT en Lima en contraste con las experiencias similares desarrolladas en las ciudades de Curitiba y Santiago; a partir de ello analiza las principales limitaciones y los desafíos pendientes desde *“una perspectiva renovada sobre las políticas urbanas, que se centra bajo una perspectiva de movilidad sostenible, planificación de los servicios de transporte público y en una mayor intervención del Estado en la regulación.”*(Poole Fuller, 2017, p.7).

Por su parte Vargas, Peña y Cunya en su tesis *“La articulación como instrumento para mejorar la movilidad urbana en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao”*; enfocan su análisis en la demanda de desarrollar mecanismos de articulación y fortalecerlos, de tipo horizontal y vertical, como estrategia vital para la implementación de los proceso de reforma de transportes publico basado en la movilidad urbana cuyas intervenciones garanticen resultados en beneficio de las personas y desarrollo de la ciudad en constante crecimiento (Cunya Navarrete et al., 2020, p.10).

Munarriz, respecto de los desafíos en las implementaciones del sistema de transportes, plantea un aporte trascendental con la investigación *“Lineamientos estratégicos para la implementación de medidas que impulsen el transporte no*

Motorizado en Lima metropolitana"; investigación cualitativa basada en la observación participativa de los involucrados centra su propuesta sobre las grandes limitaciones de la planificación estratégica e institucional municipal del proceso de implementación del SIT con otros modo de transporte como los no motorizados por la débil gestión de la información y articulación interna entre el PETNM y la GTU (Albitres Munarriz, 2017, p.14).

De otra parte, Damián Chapoñán, en la tesis *“Los problemas de diseño de la política de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo, 2014-2017”* aborda a partir de métodos cualitativos los problemas de adecuación de la política objeto de estudio que enfrentó el gobierno local por falta de planificación, información, coordinación y participación concertada de los actores internos y externo (Damián Chapoñán, 2020, p.24).

1.1.3. Antecedentes Locales

En la investigación *“Análisis de Movilidad Urbana y Sistema de Transporte Sostenible en la Ciudad de Trujillo”*, Sagastegui Vásquez, observó y analizó el transporte público en Trujillo, revelando problemas en la infraestructura vial centrados en el tráfico, observando la desarticulación de las diversas necesidades de movilidad que presentan los habitantes de la ciudad en el sistema de transporte. Asimismo, la tesis también advierte sobre las principales dificultades institucionales que podrían surgir al implementar los SIT en la ciudad de Trujillo (Sagastegui Vásquez, 2018, p.10).

La investigación en cuestión, enfatiza el establecimiento de un sistema de transporte sostenible en Trujillo. Además, Sagastegui sugiere la creación de una Autoridad Única de Transporte para la ciudad de Trujillo, trabajando en conjunto con los gobiernos locales de distritos cercanos.

1.2. MARCO TEÓRICO:

En la presente sección se abordarán conceptos como la política pública, el diseño de la política pública y dentro este, los subconceptos de coherencia e integración de políticas públicas y capacidad institucional como enfoques del proceso de formulación o diseño de la PNTU.

1.2.1. Política Pública

Se explora la definición de política pública para examinar su proceso de diseño, sus componentes, enfoques y métodos de formulación dentro del contexto de la PNTU.

La política pública es descrita por diferentes autores como un el conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por actores o grupos políticos (Dunn et al., 1994), donde estas decisiones establecen objetivos y métodos para alcanzarlos en contextos específicos. Otros, como Erazo (2015), la consideran un proceso que abarca la *“creación e implementación de programas de acción pública, los cuales son mecanismos político-administrativos organizados en torno a objetivos claros”* (p. 26). Además, autores como Thoenig (2010) y Mény (2010) la definen como *“la decisión del Estado de actuar o no en ciertos asuntos, dependiendo de las situaciones y condiciones específicas”*. Finalmente, Aguilar, define esta como un *“una serie deliberada e intencionada de acciones planificadas diseñadas para alcanzar objetivos significativos para la sociedad o abordar problemas identificados mediante la cooperación entre el gobierno y diferentes sectores de la comunidad (Aguilar Villanueva, 2007.p.14).*

De otro lado, coincide con el concepto definido por Roth (2012), pues sostiene que es un conjunto de i) medios y acciones gestionados (al menos en parte) por instituciones gubernamentales, cuyo propósito es guiar a individuos o grupos para cambiar situaciones problemáticas o insatisfactorias; y ii) objetivos colectivos deseables. Asimismo, Roth refiere que la participación gubernamental, el reconocimiento de problemas, la determinación de objetivos y los procesos para alcanzarlos son los cuatro elementos esenciales de una política. En resumen, una política pública surge cuando las instituciones estatales asumen la tarea de lograr objetivos considerados importantes mediante un proceso diseñado para resolver situaciones percibidas como problemáticas. (Roth Deubel, 2012, p.24)

1.2.2. Diseño de la política pública

La literatura revisada sobre la definición de diseño de política públicas se le considera polisémica, en virtud a la multiplicidad de interpretaciones referentes a esta; tributo que hace compleja determinar una sola definición que contemplen

dichos aportes (Hernández, 2019). En ese sentido continuación, a continuación, se describe las siguientes definiciones más resaltantes para la comprensión y análisis del objetivo de la presente investigación, que incluyen autores clásicos y recientes.

Birkland (2005, citado por Olavarría, 2007), al respecto, refiere que es el proceso en el que se dirige la política de forma anticipada, empleando análisis técnico y procedimientos políticos para lograr un objetivo específico (p.32).

Al respecto, Rincón (2014) indica que:

Esta fase de la política pública no se limita a ser una simple etapa, sino que tiene *su propia dinámica y sub-etapas*, como la *identificación de problemas, la creación de agendas, la elaboración de soluciones y la toma de decisiones* (p.533).

Sin embargo, no aborda cómo se puede enfocar el diseño para la implementación desde una perspectiva anticipada.

De otra parte, la literatura señala a esta etapa de la política pública como un proceso de formulación en el cual debe contener según Birkland (2011) y Bardach (2001), *“la identificación de problemas, la formulación de objetivos, el análisis de eficiencia y el diseño de instrumentos para resolver problemas públicos”* (p.249). En este contexto, según Ortegón Quiñones, es necesario incorporar las ideas principales sobre la concepción de la política, sus objetivos y propósitos; además, indica que es esencial definir los límites, los medios, los participantes, las limitaciones financieras, los objetivos a alcanzar y un calendario preliminar para guiar la ejecución del programa. (Ortegón, 2008, p.36).

El interés por reconsiderar la formulación de políticas públicas debido a las restricciones que presentan los enfoques y teorías convencionales para orientar eficazmente las acciones gubernamentales, se ha incrementado en la actualidad. (Peters, 2018, p.23). En este sentido, el diseño de políticas se está considerando como un enfoque que busca integrar valores, modelos de causalidad, y la selección de herramientas e intervenciones para tomar mejores

decisiones; este enfoque no solo trata de mejorar el modo en que se diseñan las políticas, sino que también busca superar la brecha entre la formulación y la implementación de las mismas, facilitando así una conexión más fluida entre la teoría y la práctica y promoviendo una aplicación más efectiva del conocimiento en la creación de soluciones políticas (Howlett, 2018)

Finalmente, Hernández, resalta la importancia del diseño de políticas como una herramienta clave para analizar y comprender los procesos políticos. Según él, la preposición “*diseño de políticas*” puede referirse a tres cosas principales: “*una actividad técnica o creativa, un marco analítico y una teoría*” (Alejandro Hernández, 2019, p.4).

Este estudio busca ofrecer una contribución teórica a partir de la explicación y comprensión del tema investigado, resaltando la importancia del diseño de políticas como un enfoque analítico. Para lograr esto, se analizarán las propuestas de Hernández sobre el diseño de políticas, abordándolo desde una perspectiva de marco analítico o meta-teoría. Hernández sostiene respecto del proceso de políticas que es fundamental enfocarse en las etapas diversas y no limitarse a evaluar las decisiones políticas solo después de que se han tomado (Alejandro Hernández, 2019, p.23). Aunque su enfoque incluye elementos del ciclo de políticas (Jones, 1984), se distingue por su orientación normativa, que según Peters y Linder (1984, p.33). “*busca explicar e interpretar cómo interactúan los actores, los instrumentos de una política y el contexto*”

1.2.2.1 El diseño de la política como marco analítico

En general, su función es facilitar el análisis de estos procesos y la comprensión. Específicamente, se hace referencia a un enfoque meta-teórico que ofrece un lenguaje efectivo para la explicación de vínculos en distintas categorías. Por otro lado, contribuye con la realización de discusiones, comparaciones y el avance de teorías de los especialistas.

Luis Hernández, basándose en el trabajo de Peters, argumenta que “*debe diferenciarse el diseño de productos del diseño de políticas*” debido a la complejidad de las elecciones que involucran valores políticos y sociales interrelacionados; a raíz de ello, formula cuatro elementos clave en el diseño de

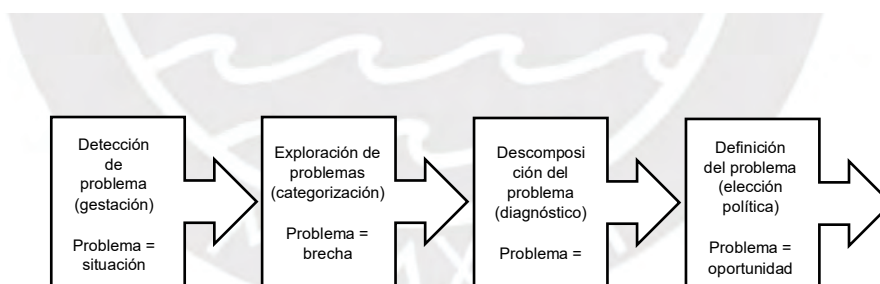
políticas: “causalidad, instrumentación, evaluación e intervención” (Hernández, 2019, p.24), los cuales se abordaran en las líneas siguientes:

a) Causalidad

Es necesario analizarlo desde dos enfoques. En primer lugar, es esencial tener en cuenta que una premisa clave en la creación de políticas es disponer de un enfoque causal que se vincule con la identificación del problema (Linder & Peters, 1987). Esto posibilitará establecer una conexión entre desafíos públicos, y determinados puntos de partida. Es importante destacar que, aparte de estos obstáculos, se presentan otros retos como la capacidad de dividir, la capacidad de disolverse, la presencia de múltiples causas, la interconexión y la conversión en dinero (Linder & Peters, 1984). Con el propósito de enfrentar estas complicaciones de forma estructurada, Hoppe (2018) propone un esquema secuencial (ilustrado en la figura 1) en el cual el componente inicial se visualiza como un procedimiento repetitivo que abarca la identificación, clasificación, desglose y esclarecimiento de los problemas.

Ilustración 1

Proceso de diseño de políticas basado en preguntas (modelo secuencial simplificado)



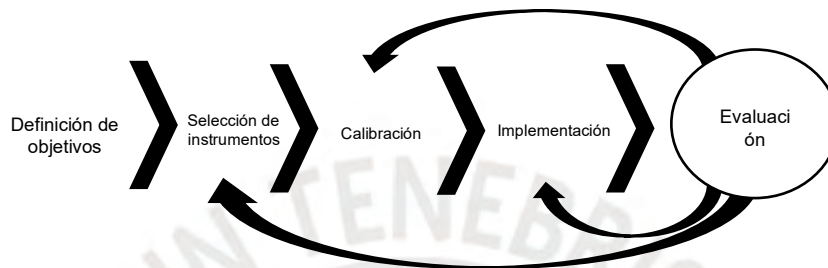
Fuente: Hoppe, 2018

En un segundo momento, cabe destacar que el enfoque analítico no se limita únicamente a la creación de teorías causales sobre los dilemas políticos, sino que también debe abarcar teorías que describan cómo repercuten los elementos causales en los resultados políticos concretos (Davis & Dryzek, 1987); ello, requiere la inclusión de teorías causales vinculadas a la resolución de problemas. Según Virani y Ramesh (2019), los mecanismos políticos se refieren a los procedimientos mediante los

cuales las políticas producen impacto. Indican que la falta de éxito de las políticas podría ser el resultado de no comprender plenamente estos mecanismos, proponen un esquema que muestra gráficamente el proceso de creación de políticas.

Ilustración 2

Diseño de las políticas: proceso



Fuente: Virani y Ramesh, 2019

b) Instrumentación

Representa una de las fases más desafiantes, principalmente debido a la falta de una base teórica sólida que respalde las clasificaciones existentes. Frente a esta carencia, Linder y Peters (1998) identificaron cuatro estilos de elección: *instrumentalista*, *procedimentalista*, *contingencialista* y *constitutivista*.

c) Intervención

Es proceso mediante el que las instituciones se establecen y se consolidan con el tiempo como parte esencial de un régimen político, un aspecto crucial en contextos latinoamericanos caracterizados por la fragilidad institucional. Se promueve así la práctica de diseños de políticas resistentes a cambios políticos abruptos, considerándolos no solo como soluciones a problemas inmediatos, sino como medidas para la sostenibilidad a largo plazo.

d) Evaluación

El modelo de evaluación, acorde a lo planteado originalmente por Linder y Peters (1984), se centra en mapear los resultados del proceso político en base a premisas normativas sobre política y sociedad. Este método pone de relieve la pertinencia de aclarar los principios que guían la

evaluación de los logros de las políticas, y trasciende la evaluación ex post tradicional. Asimismo, en la evaluación continua se da más importancia a la lógica del proceso que al contenido en sí, lo que permite una comprensión detallada y amplia del cumplimiento de los objetivos.

1.2.3. Coherencia de las políticas públicas

Esta investigación busca enriquecer el marco analítico del diseño de políticas al analizar la importancia de la coherencia entre políticas. Trata de determinar si las políticas públicas en un ámbito concreto colaboran sinérgicamente, contribuyendo de forma clara a resolver la cuestión pública. Esto implica que las políticas deben ser consideradas como instrumentos dentro de un sistema más amplio, cuyos objetivos y elementos están en sintonía con un propósito general. Según las investigaciones de Careja (2011, P.346) y Dery (1998, pp.169-171), es esencial que las políticas estén perfectamente entrelazadas y colaboren en la consecución de un propósito compartido. Según Cejudo y Michel (2016), no se puede confiar exclusivamente en la planificación, la coordinación y la evaluación como garantía de la eficacia de una política pública.

El desarrollo adecuado de estrategias políticas, es esencial para adherirse a tres principios fundamentales; en primer lugar, es esencial garantizar que los distintos componentes de la política estén sincronizados y se complementen entre sí, como los fines y los medios disponibles, para lograr un diseño de excelencia y unidad; en segundo lugar, es importante esforzarse por potenciar los impactos favorables y minimizar los desfavorables. Ahora bien, a la hora de diseñar los instrumentos, es fundamental tener en cuenta y ajustarse al contexto político, como destaca Alejandro Hernández (2019, p.54).

En tal sentido, el análisis de la presente investigación, parte de los desafíos que enfrenta la política estudiada a nivel global y local en la mitigación frente al cambio climático, que si bien en el pasado era un *“problema vicioso pasó a convertirse en súper vicioso”* (Levin et al., 2012) y desafiante a la vez para los tomadores de decisión en la medida que se necesitará políticas efectivas que promuevan la sostenibilidad, la eficiencia, la accesibilidad y la equidad en el transporte urbano; considerando el impacto ambiental, social y económico y la coherencia en las decisiones y acciones basadas en valores orientadores que

optimice el uso de recursos, evite duplicaciones y conflictos, y promueva la perspectiva holística y sostenible del sistema de transporte público; dicho en otros términos “*políticas bien diseñadas y eficaces*”.



CAPITULO II: PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO SOSTENIBLE EN EL PERÍODO 2018-2023

El capítulo se divide en dos secciones; la primera, explora los instrumentos internacionales, las instituciones y el entorno que impactaron el desarrollo y la definición de la estrategia para implementar la PNTU; por otro lado, la segunda sección, se centra en la estrategia del gobierno municipal para llevar a cabo dicha política.

2.1. Estrategia e instrumentos de la política nacional

La PNTU se enmarca dentro de la estrategia nacional para contribuir con acciones y estrategias de prevención frente a la variación climática, pues según reportes internacionales, el país se posiciona en el lugar 38 en términos de calidad del aire, situándose por debajo de los estándares internacionales; además, pues *“es uno de los 5 más contaminados de América Latina y en esta misma línea, siendo la contaminación vehicular responsable de la pérdida, en promedio, de 2.2 años de vida de los ciudadanos de Lima”* (Greenstone et al., 2022, p.8). Los altos niveles de contaminación significan más de 10,000 muertes por año a un costo de US\$ 12,800 millones (Agencia de Protección Ambiental – Gobierno de EE. UU.). El sector del transporte se ubica como *“el segundo aportante de GEI con un 28.32% de emisiones netas provenientes de combustibles fósiles que usa el transporte motorizado”* (INGEI del MINAM, 2016, p.67).

Ante esta problemática compleja que va en incremento, que si bien en el pasado era un *“problema vicioso pasó a convertirse en un problema súper vicioso”* (Levin et al., 2012) y a la vez de mayor desafío para los tomadores de decisión, requiriendo para ello, *“políticas eficaces y bien diseñadas”*; basada en la coherencia de políticas e instrumentos, consistencia de mecanismos internos y externos para la gestión y articulación intergubernamental e integración de otros sectores y de la participación de la sociedad para el logro de los resultados deseables.

El Estado peruano junto a otros estados del mundo con similares desafíos asumieron compromisos globales, entre los acuerdos que destaca, es el Protocolo de Kyoto, que instó tanto a naciones desarrolladas como aquellas en desarrollo a realizar los INGEI y adoptar medidas para mitigar su impacto; otro de ellos es el Acuerdo de París (2015), que compromete a Perú y a otras naciones a desarrollar Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) para moderar el incremento térmico global por debajo de 2 °C, con un enfoque en fortalecer la adaptación y promover un desarrollo de bajas emisiones de GEI. (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Además, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, respaldada por ciento noventa y tres países, incluido Perú, establece 17 ODS con metas para 2030, centrados en aspectos como la salud, la igualdad de género, el desarrollo urbano sostenible y la infraestructura resiliente

Estos compromisos globales asumidos y celebrados por el Estado peruano, en el 2016 generó que se estableciera el Grupo de Trabajo Multisectorial para implementar los compromisos nacionales determinados (CDN), con un énfasis particular en reducir las emanaciones de GEI, principal en sectores críticos como el transporte, de las 62 medidas específicas priorizadas en las CDN, 14 están relacionadas con energía y combustibles móviles provenientes del sector transporte. Asimismo, algunos ministerios hicieron ajustes en sus políticas e instrumento de política en materia de sostenibilidad:

En diciembre de 2016, el MVCS incorporó el concepto de MUS en las políticas públicas a través de la regulación de los planes urbanos establecida en el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA; tal reglamento tiene por objeto la definición de la MUS, la determinación de su integración en los planes urbanos de las ciudades del país y la presentación del PMUS como un instrumento técnico normativo. Así pues, el PMUS se ha concebido con el propósito de desarrollar sistemas de movilidad multimodal que buscan optimizar la conectividad entre áreas urbanas, así como gestionar de manera eficiente el crecimiento socioeconómico y los patrones de desplazamiento de individuos y bienes.

En 2018, por su parte, el MINAM, promulgó la *Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC)*; asignando a los sectores y gobiernos locales la tarea de “*desarrollar, ejecutar, supervisar, evaluar y ajustar las políticas públicas vinculadas a la alteración climática, así como la administración de los compromisos nacionales establecidos*” (MINAM, 2015, p.11).

En este contexto de decisiones políticas favorables y compromisos internacionales para mejorar los estándares ambientalistas y ante el interés del gobierno por que el país se incluya como miembro de la OCDE. El MTC contó con el respaldo de la OCDE para llevar a cabo un exhaustivo examen de la estrategia de movilidad en las ciudades, este análisis presentó sugerencias fundamentales para potenciar el sistema de transporte en Perú, como:

Se propone la creación de un plan a nivel nacional con el fin de bajar gastos, incrementar la interconexión y fomentar la adopción de diversas modalidades de transporte; además, se recomienda adaptar las estructuras organizativas para fortalecer la gestión en zonas urbanas como Lima y Callao. Por otro lado, se plantea establecer una entidad centralizada (Autoridad de Movilidad Única) para mejorar el funcionamiento y el servicio del transporte público (OCDE, 2016, p.6).

En cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE, el MTC, propuso implementar medidas distintas a las que ya estaban en curso, relacionadas al TPU, para alcanzar un sistema de transporte eficaz centrado en colaborar a la reducción de GEI y en el desplazamiento de los habitantes. De este modo, la intervención del Estado se centraría en la organización de las áreas urbanas de las metrópolis y la preservación del medio ambiente; para lo cual, se desarrolló una estrategia que se basa en tres pilares: institucionalización, regulación, apoyo financiero y apoyo técnico.

En cuanto al primer *eje de institucionalización*, se diseñaron tres instrumentos:

2.1.1 La política nacional de transporte público urbano (PNTU)

El proceso de diseño de PNTU a cargo del MTC, se alinea al marco legal, que establece el reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado por decreto supremo 029-2018-PCM, y la guía de políticas nacionales elaboradas

por el ente rector del centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN) el cual fue aprobada por resolución de la presidencia del consejo directivo N° 0047-2018/CEPLAN/PCD de obligatorio cumplimiento.

Los lineamientos orientadores, alcances y metodología que establecen en los documentos normativos proporcionaron la base en primer lugar, para la realización de un diagnóstico que permitió identificar y definir el problema público, así como establecer los objetivos y directrices políticas; y, en segundo lugar, posibilitaron la creación de esta política, que se fundamenta en principios que priorizan al usuario como el eje central del servicio de transporte. Asimismo, el PNTU (2018), refiere que esta política asegura que todos los ciudadanos puedan movilizarse de manera eficiente y segura, cumpliendo con normas ambientales para proteger la salud y el medio ambiente; además, se destaca la importancia de incluir a personas con discapacidad y a aquellos con bajos ingresos, garantizando que todos puedan acceder a un transporte apropiado (p.3).

Según el diagnóstico de la PNTU, tanto los individuos como los bienes experimentan importantes obstáculos en la movilidad urbana; entre las causas primordiales de estos inconvenientes, se incluyen: fallas en la infraestructura y en los servicios, deficiencias en el sistema de transporte público, dificultades en la gobernanza, y una falta de integración entre las políticas de transporte y el desarrollo urbano (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2019, p.13).

Posteriormente, es aprobada la PNTU por el MTC, en 2019, mediante Decreto Supremo N° 012-2019-MTC; considerando la visión del Perú al 2050, las recomendaciones del informe realizado por la OCDE y los compromisos internacionales.

En atención a ello, se estableció, el objetivo general de la PNTU; y, para el cumplimiento de este objetivo se definieron cuatro objetivos prioritarios, catorce lineamientos, trece servicios y cuatro indicadores que carecen de fuentes de información, lo que limita el seguimiento.

2.1.2 Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible- PROMOVILIDAD

El año 2019, se crea PROMOVILIDAD, con el objetivo de fomentar los SIT en once ciudades del país, bajo una perspectiva de género y de la MUS; a través del soporte técnico a los gobiernos provinciales mediante convenios de cooperación interinstitucional.

El segundo eje de la estrategia es *la regulación*, es la menos abordada, se tuvo la propuesta del Proyecto de Ley Movilidad Urbana Sostenible en el Transporte; cuyo objetivo fue actualizar las atribuciones, funciones y responsabilidades el para el desarrollo de la MUS, que si bien, esta fue agendada y presentada en mayo del año 2019, ante el congreso a través de la comisión de transporte y comunicaciones por la cédula parlamentaria aprista, sin embargo, no fue aprobada, tampoco asumida por la nueva gestión del gobierno.

Finalmente, el tercer eje de la estrategia es el *apoyo técnico y financiero*, en aras de brindar orientación técnica a los gobiernos locales sobre: el ciclo del proyecto; programas de inversión de gran envergadura como los corredores segregados, los tranvías y los buses de tránsito rápido (BTR); la gestión financiera de proyectos, etc. En enero del 2023 a propósito del inicio de la construcción del Corredor Norte Sur (BRT) de Trujillo se realizó el ajuste expediente técnico del BRT, y la vez se constituyó el Comité de Gobernanza para la construcción del corredor vial norte sur y la implementación de la unidad ejecutora 015 “Mejoramiento del Servicio de Transporte Urbano en la Ciudad de Trujillo”. A nivel del apoyo financiero con el diseño y la implementación del “*PP148: Reducción del tiempo, inseguridad y costos ambientales para el transporte urbano*”.

2.1.3 Programa Presupuestal 148: Reducción del tiempo, inseguridad y costos ambientales del transporte público urbano.

Es diseñado con un enfoque de articulación territorial para lograr un transporte bajo en carbono tanto a nivel nacional como municipal y articular a nivel nacional la metodología de PpR en el ámbito de transporte urbano, definió como problema clave el “*tiempo e inseguridad en el transporte urbano y elevado costo ambiental*”(MTC & GIZ. Esta definición responde a la identificación de las tres

externalidades que se producen en el transporte urbano cuando el sistema no se planifica y norma adecuadamente.

PROMOVILIDAD, es responsable de proporcionar a los gobiernos locales, el soporte técnico oportuno en relación con el PP148, tal como es señalado dentro de sus funciones; para ello se designaron responsables técnicos reconocidos. Sin embargo, el soporte técnico en ciudades fue limitado durante los procesos de formulación y programación presupuestal, una herramienta clave para este proceso es contar con el PP148; el cual, *“detalla los procesos requeridos para la entrega de productos y la realización de las actividades de un PP, además especifica los actores involucrados, los recursos necesarios, y los bienes y servicios que se deben proporcionar”*. (MEF, 2016, p.22), y es determinante para el costeo adecuado de las actividades y tipología de proyectos del servicio.

2.1.4 Instrumentos normativos nacionales de cumplimiento local.

En marco del cumplimiento de los objetivos de prioridad propuesto por la PNTU, para los gobiernos locales, el MTC y MVCS emitieron normativas vinculantes en materia de transporte y MUS:

- ✓ Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible y el plan nacional de acción ambiental (PLANAA PERÚ 2011-2021).
- ✓ Ley de cambio climático: Ley 30754 y su reglamento.
- ✓ Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible y su reglamento.
- ✓ Incentivos para el fomento del chatarreo o reconversión vehicular.

2.2. Estrategia del gobierno provincial de Trujillo en el periodo 2018-2023

En esta sección se describirá la estrategia tomando en cuenta los instrumentos de política e instrumentos normativos aprobados e implementados por el gobierno provincial para ejecutar la PNTU y la asignación recursos presupuestarios basados en la planeación y orientación a resultados.

2.2.1 Instrumentos de política local en materia transporte público urbano sostenible.

En Perú, los gobiernos locales, acorde a la Ley Orgánica de Municipalidades N°27972 (LOM), gozan autonomía administrativa, económica y política en áreas de su competencia, incluyendo la gestión del servicio de TPU; asimismo, estas actúan como entidades gubernamentales encargadas de fomentar el desarrollo local.

Además, el gobierno local provincial cuenta con órganos de gobierno representado por el alcalde y el concejo municipal; el cual, se encuentra organizado al interior en comisiones ordinarias, en materia de transportes se tiene a la Comisión de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Además, el concejo municipal ejerce vinculación orgánica con los OPD creados como TMT en el 2011 y el SEGAT en el 2008.

Asimismo, para la implementación de la políticas en materia de transportes, la MPT cuenta dentro su estructura organizacional las siguientes dependencias vinculadas al sector transportes: la GTTSV para gerenciar y administrar las acciones, actividades y funciones vinculadas a los servicios de transporte público de personas, la circulación vial, el tránsito en general y la seguridad vial y el Organismo Público Descentralizado TMT con autonomía económica y administrativa, dependiente del Concejo Municipal que funciona desde el 2011 y se encarga de los proyectos vinculados al nuevo SITT y cuenta con una unidad formuladora de inversiones.

La Gerencia de Obras encargada de la infraestructura y mantenimiento vial; PLANDET, es un órgano desconcentrado que está subordinado a la alcaldía, responsable de la planificación del desarrollo local en el ámbito provincial, el cual debe organizar, asesorar, promover y conducir de manera integral, la GDU, promover el planeamiento urbano y recuperación de espacio y la Gerencia de planeamiento, presupuesto e inversión pública encargada del asesoramiento en la gestión de las inversiones y el planeamiento estratégico e institucional.

La separación de funciones de la GTTSV y TMT en materia de transportes a debilitados sus organizaciones respectivas, las modificaciones continuas en el

ROF por nuevas administraciones y cambios permanentes en las gerencias ha generado inoperancia de ambas.

2.2.2 Instrumentos normativos locales en materia de transporte público urbano sostenible.

El gobierno local en el periodo contemplado de la investigación aprobó normativa local de manera complementaria a la normativa nacional acorde a sus funciones y competencias determinadas en la LOM, principalmente con respecto a planificación de la MUS, el SIT y plan regulador de rutas, infraestructura vial, zonas restringidas y el transporte alternativo y acoso sexual en espacios públicos y en el servicio de transporte público y en ordenamiento territorial referido a planes de acondicionamiento urbano, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano respectivamente. A continuación, se describen las ordenanzas aprobadas:

- ✓ Reglamento del Servicio de Transporte Público de Personas de la Provincia de Trujillo, constituyéndose en un instrumento legal para el proceso de transición del nuevo SITT propuesto (OM- N° 014-2018-MPT)
- ✓ Implementación del sistema de fiscalización electrónica para el control de tránsito en la provincia de Trujillo – SIFETT (OM- N° 013-2018-MPT).

Ahora bien, en cuanto normativa relacionada a la planificación de la MUS contra el acoso sexual.

- ✓ Plan Regulador de Rutas del Sistema Integrado de Transporte de Trujillo – SITT, y determinación del responsable de la implementación y actualización a cargo de TMT (OM N° 022-2018-MPT)
- ✓ Reglamento del Sistema Integrado de Transporte de Trujillo – SITT, con la finalidad de reordenar y modernizar el servicio público de transporte urbano de pasajeros (OM N° 009-2018-MPT)
- ✓ Reglamento de zonas y vías de restricción de transporte de mercancías y de pasajeros al continuo urbano de Trujillo (OM N° 009-2018-MPT)
- ✓ Plan de movilidad urbana sostenible para la ciudad de Trujillo-PMUS (OM N° 015 - 2021-MPT)
- ✓ Iniciativa local contra el acoso sexual ejercido a persona en especial contra mujeres, niñas y coma niños y adolescentes que se encuentren en

espacios públicos, establecimientos comerciales y/o transporte público (OM N°30-2022-MPT)

- ✓ Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Trujillo 2020-2040 (OM N° 035-2021-MPT)
- ✓ Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo (PDM) 2020-2040 (OM N° 049-2021-MPT)

2.2.3 Instrumentos de planificación local y la política de transporte público urbano sostenible

El proceso de planeamiento institucional es clave para asignar recursos de manera estratégica y asegurar que se enfoquen en las prioridades importantes del desarrollo local en materia de transporte. El PEI del gobierno provincial se alinea a los objetivos y metas nacionales, a través de la articulación de sus Objetivos y Acciones Estratégicas (OEI y AEI), orientados a lograr resultados específicos. A su vez, el POI define las Actividades Operativas e Inversiones a través de la demanda de bienes, servicios y obras que necesitan para el funcionamiento y operación del servicio de transporte.

A pesar de contar con documentos actualizados como el PDCL, el PEI 2020-2023, el POI y los presupuestos iniciales de apertura (PIA) para cada ejercicio fiscal, la MPT enfrentó desafíos en la formulación de estos instrumentos de gestión; careciendo de mecanismos participativos y de información que facilitaran la coherente alineación de la PNTU con el desarrollo urbano y la gestión ambiental, tal como se establece en el Plan Provincial de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS).

a) El Plan de Desarrollo Concertado Provincial-PDCP (2017-2030)

El PDCP contiene objetivos y acciones estratégicas alineados con las políticas nacionales de transporte y movilidad urbana. Incluye medidas para mitigar la contaminación ambiental, como la implementación de un sistema de vigilancia de emisiones de CO₂ y la promoción de políticas públicas para un transporte público moderno y sostenible. Sin embargo, la falta de una línea base, indicadores y metas específicas para cada objetivo y acción estratégica dificulta la medición del progreso y el cumplimiento de resultados. Hasta la fecha, no se ha realizado ninguna

evaluación de los resultados, en parte debido a la división de funciones entre el órgano desconcentrado PlanDET y la subgerencia de planeamiento de la MPT.

b) El Plan Estratégico Institucional (2020-2023):

Se encuentra alineado con los objetivos del PDCL 2017-2030 aprobado por Resolución de Alcaldía N° 459-2020-MPT. Los objetivos que vinculan son: OEI 04.01: “Reducir las brechas de infraestructura en beneficio de la población de Trujillo” y el OEI 06.01: “Mejorar las condiciones de habitabilidad en la Provincia de Trujillo”. Asimismo, la acción estratégica AE 06.01.03 “Planeamiento oportuno del Transporte Urbano en la Provincia de Trujillo”. Los OE y AE propuestos en el PEI de la MPT si bien se articulan a la política general de gobierno mas no a la PNTU. Cabe resaltar que el PEI no incluye a los productos del PP148 como AE para el logro de sus objetivos y resultados a mediano plazo, ello limita medir la contribución del PP148 en los resultados del PEI.

c) Plan de Movilidad Urbana Sostenible -PMUS (2020-2030)

La MPT mediante resolución de alcaldía N° 085-2018-MPT en enero del 2018 aprueba la creación del Comité de Movilidad Urbana Sostenible (COMUS), de carácter multidisciplinario e intergubernamental con el fin de impulsar y formular el PMUS y en el año 2021 con la nueva administración, la MPT aprueba mediante Ordenanza Municipal N° 015-2021-MPTI, el PMUS, tal como establece en el DS 022-2016-Vivienda al considerarlo como un instrumento técnico normativo.

En la estrategia de gestión de la mejora del transporte urbano sostenible se propone programas de inversiones y medidas de mitigación frente al cambio climático, sin embargo, no fueron gestionadas en la cartera de inversiones de la Oficina de Programación Multianual de inversiones de la MPT.

d) El Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

La formulación del POI y preparación del presupuesto se desarrolla en el primer trimestre del año anterior al ejercicio fiscal. Las áreas usuarias involucradas con la PNTU como son la GTTSV, TMT, GDU, PLANDET y el SEGAT y sus respectivas dependencias en coordinación con las oficinas de abastecimiento, planeamiento y presupuesto deberían determinar sus actividades operativas (AO) con demanda real de bienes, servicios y obras a ejecutar bajo un criterio de priorización acorde con la meta institucional establecida en PEI.

La MPT implementa el PP148 para el cumplimiento de los objetivos de la PNTU, cada año las áreas usuarias involucradas no determinan claramente las metas físicas de los productos y proyectos nuevos acorde a la información de los planes generados como: el plan de movilidad urbana, el plan regulador de ruta actualizado, auditorías viales, plan de mantenimiento vial, estudios, etc, lo cual no permite priorizar, detallar, costear y programar sus insumos respectivo en el cuadro de necesidades.

Las AO son incluidas con estimaciones históricas, donde prima las inversiones sin metas físicas en perjuicio de las actividades operativas para la gestión y funcionamiento de los servicios, resultandos menores con relación a las inversiones. Por su parte el ente rector PROMOVILIDAD, desde el 2019, no implementó el modelo operacional del PP, tampoco garantizo la capacitación continua y necesaria y el monitoreo respectivo a la implementación del PP148 y cumplan el objetivo propuesto.

2.2.4 Estrategia del gobierno municipal para implementar la política de transporte público urbano sostenible.

Se analizará, en la presente sección, la estrategia municipal implementada a partir de la sugerencia de diseño de la PNTU, que ofreció el gobierno central desde una perspectiva de marco analítico a partir de aspectos: análisis del problema público, los actores intervinientes, las herramientas e instrumentos, implementación, análisis de coherencia y sostenibilidad.

La política nacional identificó como problema público: *“los individuos como los bienes presentan desafíos para su movilización en el sistema de transporte urbano”*(MTC & GIZ, 2021, p.58), para ello planteó como una de las alternativas de solución, la implementación de los sistemas integrados de transporte multimodal, centrado en los corredores viales mediante el “Sistema de Buses de Tránsito Rápido”, como uno de los modos de transporte y que implican mega inversiones para su implementación. En el caso de Trujillo se ha contado con el apoyo vía crédito del CAF para la financiación de la elaboración de los expedientes y ejecución de alrededor de 102 millones de euros aproximadamente, sin embargo, ha dejado de lado el fortalecimiento de las otras modalidades de transporte no motorizadas como el uso de la bicicleta, al igual que la construcción de infraestructura para ciclovías permanentes. Así como de acciones e intervenciones reguladoras claras que prospectiva y programáticamente generen condiciones habilitantes necesarias para la implementación del SIT, como la gestión y el ordenamiento de rutas, informalidad de operadores, incorporar la innovación tecnológica de procesos y procedimientos y recuperación de los espacios públicos, a fin de garantizar la operación integrada con estas otras modalidades de transporte motorizadas y no motorizadas mencionadas y estrategias de operación.

Implementar la nueva política de transporte urbano sostenible es un desafío para el gobierno provincial por lo complejo y por los altos costos de inversión que implica en la práctica, introducir cambios de enfoque de la política anterior, pasar de la prioridad de la circulación de vehículos por los de la MUS asegurando la circulación de los habitantes con seguridad, cuidado frente a la contaminación ambiental, implica por otro lado afectar los intereses individuales de orden económico, pues estos necesitan perpetuarse con la movilidad asociada al uso del automóvil privado y autocolectivo, en gran parte informales, al igual los intereses de constructores de infraestructura vial, en la medida que se amplíen las rutas para el paso vehicular, serán requeridos con mano de obra, estas características locales no están estructuradas en la línea causal del problema público.

En razón a lo expuesto estamos ante una problemática donde la aplicación de normas y regulaciones no son suficientes, estamos frente a lo que vendría ser el *“paradigma económico-racional, donde la regulación y la legitimidad se basan más en el mercado que en la normativa”* (Pinzón Segura, 2023, p.134)

Al igual que el objetivo propuesto en la política sobre la convergencia entre la políticas de desarrollo urbano y TPU sostenible, se esperaba que la dinámica municipal generada con la formulación del PMUS (2019) y la constitución del comité de movilidad urbana con la participación de actores privados y públicos sentarían la bases de la gobernanza para el desarrollo de intervenciones conjuntas y coordinadas en la gestión de los proyectos y medidas de mitigación en favor de la movilidad urbana en la ciudad de Trujillo; sin embargo el limitado respaldo político local e indiferencia de los entes rectores de MTC y la MVCS, ha devenido en su inactividad del COMUS en los últimos años.

La MPT desde el 2011 vino impulsando de manera anticipada parte de los objetivos de la política nacional, no obstante, ha venido actuando con la misma lógica centrada únicamente en el simple cumplimiento normativo y fomento de normatividad local que si bien se aprobaron, gran parte no sé implementaron.

Los instrumentos normativos propuesto y aprobados por el concejo de la MPT en el 2018, como el plan regulador de rutas del SIT y su reglamento, así como el sistema de fiscalización electrónica para el control de tránsito en la Provincia de Trujillo – SIFETT se advierte que no están siendo aún implementados por estar supeditados al funcionamiento propiamente del sistema de transporte rápido y masivo de pasajeros (BRT) del corredor Norte Sur a cargo de la ejecución de Promovilidad del MTC.

Esta forma lineal de diseño de intervención basados en *“la representación de un universo técnico organizado con elementos estáticos e interacciones planas”* (Rodríguez de Caires, 2019, p.21) sin prever dinámicas y riesgos derivados de la alta discrecionalidad de los funcionarios, de la dimensión política y de interés individuales se perfila la fragmentación de la propia política centralizada altamente racional en el control de las intervenciones.

De otra parte, la MTP, dentro de su estructura organizativa, a parte de la GTTSV, desde el 2011 cuenta con un OPD denominado TMT con autonomía

administrativa, económica y financiera cuyos objetivos y funciones establecida de inicio de su creación y en su última modificación en la Ordenanza Municipal N°028-2021-MPT, gran parte de estos sintonizan con los objetivos y medios propuestos por la PNTU (2019) entre los que destacan tres:

i) Tener sistemas de TPU efectivos; ii) Optimizar la gestión del transporte urbano; y iii) Atender las demandas de transporte urbano de la comunidad, alineando estas necesidades con el crecimiento urbano. (p.53) .

Sin embargo, el desempeño de TMT no ha mostrado capacidad operativa al interno de la entidad y convertirse en el articulador convocante de las otras áreas como la GTTSV, la GDU y PLANDET para operativizar en la práctica sus objetivos. Por ello debe tomarse en cuenta que *“la solidez se manifiesta en la capacidad de diversas herramientas de políticas para reforzarse mutuamente y fortalecer la efectividad general en lugar de debilitarse entre sí”* (Howlett, 2018, p.245).

Según cartera de programación multianual de inversiones se verifica que desde el 2019, las inversiones y proyectos contempladas en el PMUS 2018-2030 no fueron registradas como prioridad, y lo propio sucede con la información de inversiones que cuenta la unidad formuladora de proyectos y estudios del propio TMT, no queda registrada los proyectos sobre la recuperación de espacios públicos en el centro histórico de Trujillo del Proyecto Especial de Recuperación del Patrimonio Monumental de Trujillo-PAMT y proyectos de transitabilidad de la Gerencia de Desarrollo Urbano.

A nivel presupuestal y en alineamiento a la PNTU, el MTC a través del PROMOVILIDAD y coordinación con el MEF se diseñó el PP148 para su implementación basado en presupuesto por resultados, sin indicadores medibles y fuentes locales de información que permita un adecuado seguimiento. Si bien las áreas responsable de la MPT asignaron y ejecutaron recursos, no se obtuvieron resultados relevantes en mejoras de operación de los servicios de gestión de tránsito, gestión del transporte y fiscalización y mantenimiento de infraestructura urbana, todo lo contrario las practicas inerciales y sin mucho criterio técnico e información estratégica para la delimitación de metas físicas y

financieras, además de poca claridad en los lineamientos orientadores y seguimiento de parte de los responsables técnicos del PROMOVILIDAD no permitieron una adecuada la planificación y programación y ejecución presupuestal de la MPT como se puede ver el siguiente cuadro

Tabla 1

Asignación y Ejecución Presupuestal de Productos y Proyectos -PP 148 (2019-2023)

PP-148	2019			2020			2021			2022			2023		
	PIA	PIM	%	PIA	PIM	%	PIA	PIM	%	PIA	PIM	%	PIA	PIM	%
TOTAL PRODUCTOS	1,636,093	1,608,099	33	46,733	3,887,571	22	36,982	3,700,402	81	682,534	511,274	41.40	682,534	809,073	3.5
3000839: GESTION EFICIENTE DEL TRANSITO	1,625,726	1,597,732	64.5	31,428	148,518	66.1	21,645	881,887	79.1	664,409	511,274	100	664,409	801,073	7.2
3000840: GESTION DE SISTEMAS DE TRANSPORTE Y FISCALIZACION	10,367	10,367	0.0	15,305	16,900	100	15,337	22,337	99.3	18,125	0	24.2	18,125	8,000	0.0
3000841: INFRAESTRUCTUR A URBANA CON MANTENIMIENTO	0.0	0.0	0.0	0.0	3,722,153	24.2	2,796,178	2,796,178	66.4	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
TOTAL PROYECTOS	8,071,003	8,071,003	40	1,796,855	21,198,367	18	9,105,826	39,027,002	70	5,862,934	46,100,688	70.3	5,416,051	39,964,799	24
TOTAL	9,707,096	9,679,102	43	1,843,588	17,310,796	19.2	9,142,808	42,727,404	75.8	7,228,002	46,611,962	70	6,781,119	40,773,872	28

Finalmente, en mayo del año 2023, promovido por PROMOVILIDAD y TMT, se constituyó “el comité de gobernanza” del proyecto Sistema de Buses de Tránsito Rápido (BTR), con el objetivo de desarrollar, articular y monitorear acciones que faciliten las intervenciones previas a la implementación del BRT, en virtud a ello, se elaboró una hoja de ruta para garantizar la ejecución de acuerdos.

Sin embargo, esta iniciativa del ente rector se vio limitada por las pugnas políticas a nivel interno de la nueva gestión municipal (2023-2026) y la débil relación con el gobierno regional, los miembros del comité de gobernanza no volvieron a reunirse durante el 2023. Por decisión del alcalde, renunciaron al gerente del TMT y se inició un proceso de reestructuración de la GTTSV con la finalidad de integrar las funciones que venía desarrollando TMT, de esta manera quedaría deshabilitada en la estructura orgánica de la MPT. Ante esta situación de

inestabilidad de parte del gobierno local, el MTC ha creado la unidad ejecutora 15 para garantizar las acciones del proyecto del BRT.

En virtud del análisis desarrollado en esta sección, se concluye que el gobierno provincial de Trujillo, en el período comprendido entre el 2018 y 2023, evidencia poca claridad, consistencia y coherencia en la estrategia implementada con respecto a la implementación de la PNTU. Asimismo, se identifican principales oportunidades de mejora atribuidas al diseño de la política desde la perspectiva del marco analítico, por las cuales la MPT a través de sus intervenciones no ha logrado efectividad, debido a: i) deficiente capacidad institucional dificulta la consolidación estratégica y programática de intervenciones favorables; falta de claridad y precisión de objetivos, metas e indicadores; iii) deficiente definición de un sistema de monitoreo y evaluación; iv) débil involucramiento de actores claves; v) deficientes e inoperativos instrumentos normativos y de gestión; vi) deficiente capacidad para la asignación y ejecución de recursos presupuestarios y vi) débil coordinación interno y externa.

Ilustración 3

Ilustración Metodología para la identificación de los problemas tipo del diseño de la política nacional de la PNTU

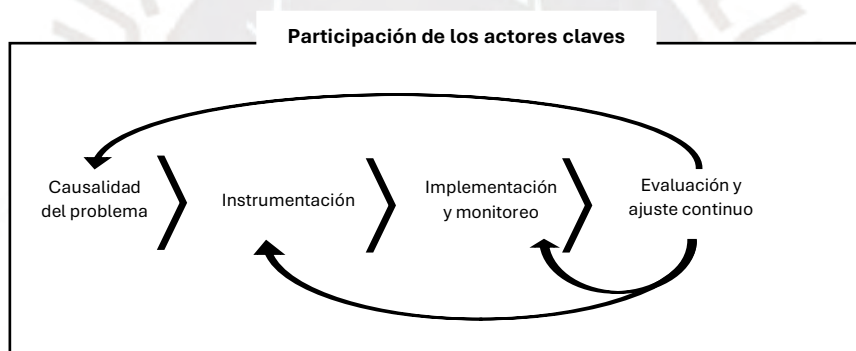


CAPITULO III: PROBLEMAS DEL DISEÑO QUE INTERFIERE EN LA EFICACIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE TRANSPORTE PUBLICO URBANO SOSTENIBLE

En este capítulo se describirán de manera detallada los problemas de diseño que repercutieron en la eficacia del proceso de implementación de la política PNTU, vistos desde la perspectiva del marco analítico, para lo cual la presente investigación toma como referencia el trabajo realizado por Hernández Luis (2019), cuyo argumento se basa en cuatro elementos que iterativamente se repiten e interactúan, como: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención durante el proceso del diseño de la política por tanto deberían considerarse para lograr mejores resultados.

Ilustración 4

Macroproceso del diseño de la política pública



3.1 PROBLEMAS TIPO IDENTIFICADOS

3.1.1 Deficiente definición y estructuración del problema público

De la observación y de la evidencia se deduce en términos generales el carácter tecnocrático racional del diseño de la PNTU, que se basa fundamentalmente en la relación lógica de eficiencia entre objetivos, medios y resultado (Alejandro Hernández, 2019, p.24). En cuanto a la definición y estructuración del problema desde una lógica causal no advierte el tema político como un tema sustancial que podría afectar los resultados; por lo tanto, tal como señalan Peters y Linder (1989, p.35), *“reconocer que el diseño tiene una dimensión política es fundamental al analizar el proceso de definición del problema”* incluir en el proceso del diseño prepara mejor para la acción; al igual, la intervención activa de los ciudadanos en los procesos de definición del problema, es necesaria. La

presencia de operadores formales e informales en las rutas se ha incrementado en la ciudad de Trujillo, no considerar sus motivaciones, en la implementación estos intereses privados que podrían frenar el procesos en un corto o mediano plazo en la medida que se vean afectados su economías, por tanto la legalidad no necesariamente es la única vía revertir tal situación, sino que estamos a lo que vendría ser el *“paradigma económico-racional, donde la regulación y la legitimidad se basan más en el mercado que en la normativa”* (Pinzón Segura, 2023, p.134)

Otro, aspecto importante, está referido a la coherencia de políticas, en la práctica se advierte limitaciones de convergencia sin roles y funciones claramente definidos entre los ministerios de transportes y comunicaciones, el MVCS y el MINAM, este último, no aparece en la línea causal del problema público, siendo la máxima autoridad del ambiente encargada de garantizar la implementación de medidas de mitigación para reducir los GEI provenientes de la energía móvil. En la práctica destaca, la disyuntiva de cual ministerio asume la rectoría de la MUS, si es el MTC o el MVCS, ello ha traído consecuencias en el plano local durante el proceso de formulación del PMUS, en el cual fue gran ausente el Ministerio de Vivienda y Construcción al igual ocurre sobre la determinación de los proyectos de transitabilidad al generar confusión al momento de consignar la función en la cadena programática funcional y lo más crítico es para la determinación de indicadores en el diagnóstico de brechas en la infraestructura o de acceso a los servicios públicos.

3.1.2 Deficiente implementación de la instrumentación de la política pública

Para lograr efectividad en la política pública implica el alineamiento entre los objetivos y los medios o instrumentos para contribuir con la propuesta de alternativa de solución al problema público, además será necesario considerar la coherencia, la congruencia y la efectividad entre instrumentos de la política para alcanzar dichos objetivos propuestos (Howlett, 2018) y que sean flexibles de adaptarse a las necesidades en cualquier contexto local (Alejandro Hernández, 2019).

De acuerdo con lo expuesto, la política nacional en alineamiento a sus objetivos y estrategia nacional, propuso dentro del eje institucional la creación del Programa Nacional de Movilidad Urbana (PROMOVILIDAD) con recursos limitados y con personal insuficiente para atender a nivel nacional, no tiene la categoría de unidad ejecutora, es una unidad funcional dependiente presupuestalmente de MTC, siendo su objetivo principal brindar soporte a los gobiernos subnacionales para la ejecución de los SIT, así como la implementación del PP 148: reducción del tiempo, inseguridad y costos para el transporte urbano; y el PMUS para alinear la planificación y mejorar la asignación y ejecución presupuestal exclusiva para los servicios de transporte, fiscalización y tránsito urbano, además del fortalecimiento institucional de 11 municipalidades seleccionadas y la ATU.

Los resultados de estas intervenciones no han sido satisfactorios ni efectivos en marco del cumplimiento de los objetivos del ente rector para el caso de Trujillo, al 2023 no se tiene implementado el SIT en ninguna ciudad prevista (Arequipa y Trujillo) aun cuando esta iniciativa desde el 2011 fue fomentada por la propia MPT; si bien se viene ejecutando el PP-148, muestra limitaciones en la asignación de recursos, el 97% esta vinculados a inversiones y 3% para el funcionamiento de 13 servicios que fueron asignados en la política nacional; y su ejecución presupuestal promedio oscila en 47%; el PMUS se aprobó; pero no se ejecuta ni se gestiona el plan de inversiones, este instrumento es clave para la planificación territorial del TPU sostenible.

A nivel de instrumento de regulación del servicio de transporte se tuvo la propuesta ante el congreso del proyecto de ley sobre movilidad urbana sostenible (2019) a cargo de la bancada aprista en el periodo parlamentario 2016-2021, que no fue aprobada.

Por su parte el gobierno provincial, también resalta las debilidades institucionales para la implementación de los instrumentos, siendo una constante la reestructuración de TMT y la GTTSV por decisiones políticas que ha limitado la implementación de instrumentos formulados y aprobados como el PMUS (2018-2030), el Plan de Desarrollo Metropolitano (2018-2030) y el Plan de Acondicionamiento Urbano.

En 2020 se realiza la cuarta modificación en el ROF mediante ordenanza que retornaba las funciones transferidas en el 2013 a la GTTSV, lo cual ha dejado los ROF pendientes de una modificación. Asimismo, operativamente, la gerencia está asumiendo funciones que no realizaba y requieren una gran cantidad de recursos, por su parte TMT ha reducido el personal por la inestabilidad institucional, se cuenta únicamente con 3 personas en las áreas encargadas de la ejecución.

Finalmente los instrumentos normativos propuesto y aprobados por el concejo de la MPT en el 2018, como el plan regulador de rutas del SIT y su reglamento, así como el sistema de fiscalización electrónica para el control de tránsito en la Provincia de Trujillo – SIFETT se advierte que no están siendo aún implementados por estar supeditados al funcionamiento propiamente del sistema de transporte rápido y masivo de pasajeros (BRT) del corredor Norte Sur a cargo de la ejecución del Programa Nacional de Movilidad Sostenible -Promovilidad del MTC.

Estas inconsistencias de diseño y estrategia de intervención muestran la limitada efectividad en los resultados esperados acorde a los plazos establecidos y contar con mecanismos de monitoreo para evaluar el progreso e impacto de estos instrumentos.

3.1.3 Deficientes mecanismos de monitoreo y evaluación de la política

Tomar la decisión para realizar cambios en la PNTU con enfoque en la movilidad urbana, de inicio plantea desafíos institucionales e incorporar nuevo valores políticos, sociales y ambientales que amerita abordarlos de manera sistemática e ir evaluando de manera continua para asegurar no solo cumplimiento del objetivos y resultados sin el efecto que cause. Dicho de otra forma, *“para determinar si una política ha funcionado bien o mal, no basta con mirar si se cumplieron los objetivos planteados; es fundamental también considerar si los efectos de la política se alinearon con los valores y principios que se habían declarado”* (Alejandro Hernández, 2019, p.21). A nivel nacional, se identifican los reportes anuales de evaluación a la política desde el escritorio con relación al nivel de cumplimiento de metas y objetivos. A continuación, un ejemplo desde el nivel local, sobre el monitoreo a la gestión de las inversiones que van en

cumplimiento a los objetivos de la política, si bien se tiene instituido el comité de seguimiento a la inversiones de la MPT el desinterés o desconocimiento de los miembros participantes no priorizaron en dicha instancia, ni gestionaron oportunamente ante la oficina de programación multianual de inversiones (OPMI), por tanto, quedaron rezagados de manera reiterada:

i) Proyectos para la recuperación de espacios públicos y reordenamiento del comercio ambulatorio en la Avenida España, ii) dos proyectos de intercambio vial, iii) el Programa de Reconstrucción con Cambios y iv) proyectos de peatonalización y recuperación de espacios públicos.
(Equipo Técnico Consorcio GITEC-RUPPRECHT-PACT PERÚ, 2020, p.39)

Los mismo ocurre con los procesos de planeamiento y programación presupuestal en marco del PP 148, este programa fue diseñado incompleto por PROMOVILIDAD, sin modelo operacional detallado y sin orientación técnica de cómo debía programar y costear los productos y los proyectos de inversión por parte de la MPT.

En consecuencia, la asignación de recursos presupuestarios para las actividades para funcionamiento y las inversiones como capital activo carecen de metas físicas y financieras consistente y acorde a las necesidades del servicio. La prioridad de la asignación de recursos presupuestarios se orienta principalmente a la ejecución de inversiones referidas a infraestructura vial del ámbito local; y con respecto a las actividades funcionamiento del servicio es menor y va en decremento cada año, atípico en la implementación de productos de un PP.

Tabla 2

Asignación Porcentual a Productos y Proyectos -PP 148 (2019-2023)

PP	2019		2020		2021		2022		2023	
	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%
PP148										
Total, Prodct	1,636,093	17%	46,733	3%	36,982	0.41%	682,534	10%	682,534	11%
.										

Total, Proyect. t.	8,071,03	83%	1,796,855	97%	9,105,826	99.60%	5,862,934	90%	5,416,051	89%
TOTAL	9,707,096	100%	1,843,588	100%	9,142,808	100%	6,545,468	100%	6,098,585	100%

El plan de inversiones y medidas de mitigación prevista del PMUS no fueron incluidas en la base de datos de proyectos de pre-inversión de la Unidad Formuladora del TMT y en la Cartera de Programación Multianual de Inversiones de la MPT entre los años 2019 al 2023 limitando la adecuada asignación programática de recursos presupuestarios basados en inversiones estratégicas y programas de prevención para reducir las emisiones de GEI.

3.1.4 Deficiente estructura de implementación de la política

Iniciar un proceso de intervención en marco de la nueva política nacional con el enfoque de la MUS, implicar desafíos, más aún, cuando se trata de instituciones complejas que amerita revisar las capacidades y recursos con los cuales cuenta para iniciar el proceso, la sola decisión no es suficiente para garantizar la efectividad de la política; pues ello también está relacionado “con la habilidad del gobierno de actuar proactivamente y transformar la situación existente” (Levitsky & Murillo, 2010) ,además de identificar los recursos con los que cuentan a nivel organizacional, sistémico e individual (Wu, Ramesh y Howlett, 2015) y delimitar las brechas existentes que pueden afectar la efectividad de la política; y sobre todo entender que estos procesos están limitados “*debido a prácticas previas, antecedentes de diseños anteriores en un área específica y a intereses establecidos*” (Alejandro Hernández, 2019, p.21) que retrasa o anula la efectividad de las intervenciones.

De la experiencia desarrollada por la MPT, se puede constatar dos instancias vinculadas al servicio de TPU por un lado Transporte Metropolitano de Trujillo como OPD de la MPT, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera con dependencia del Concejo Municipal, responsable, de diseñar y reglamentar el SITT, según lo dispone la Ordenanza Municipal N° 028-2021-MPT que aprueba

la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de TMT (24 de junio 2021); y de otro lado, la GTTSV dependiente de la Gerencia Municipal de la MPT con responsabilidad para administrar y ejecutar funciones específicas que garanticen la seguridad y la eficiencia en el transporte y tránsito de personas y mercancías en el ámbito de la provincia de Trujillo. En la práctica esta separación de funciones de la GTTSV y TMT en materia de transportes han sido debilitadas ambas organizaciones, siendo crucial en cada cambio de administración, que no ha contribuido en la consolidación técnica de ninguna. La distribución y asignación presupuestal sin criterios estratégicos y programáticos evidencia resultados inconsistentes para la operación y gestión de los servicios, duplicidad de funciones, servicios con brechas de atención e insatisfacción de los usuarios, el 76 % de la población calificó los servicios entre malo y muy malo (Encuesta-TMT; 2017,26)

De otra parte, uno de los problemas que enfrenta la GTTSV, es el personal reducido y de limitada especialidad de trabajadores y funcionarios, que oscila en promedio de 26 inspectores que realizan labores de ambos turnos y con presupuesto de S/632,506.00 (2023) para encarar de manera limitada los servicios de fiscalización de transporte y tránsito ante la creciente informalidad de vehículos particulares que circulan en la ciudad.

3.1.5 Débil gestión de información para la planeación y operación de la política

La gestión de la información es elemento necesario para la política de transporte público urbano sostenible, principalmente para el proceso de planeación, así como para la gestión interna, operación y difusión al ciudadano.

Las áreas usuarias durante la etapa de planificación institucional y programación presupuestal realizan procesos mecánicos con información únicamente histórica, sin mayor esfuerzo por la revisión y análisis de la información contenida en los informes de evaluación de planes estratégicos anteriores o información vinculada al servicios como las contenidas en el PMUS, plan regulador de ruta, plan de mantenimiento de vías, informes de contraloría, auditorías a puntos negros o de alta siniestralidad, esto no son consultados en su mayoría, por tres razones principales: i) desconocimiento del personal

asignado sobre la importancia de estos instrumentos para la planeación y ii) credibilidad de la información a razón de encontrarse desactualizada e inconsistente con información únicamente a nivel departamental y iii) disponibilidad limitada de dichos instrumentos.

Al igual sobre los lineamientos técnicos operacionales del PP-148 emitidos por el ente rector son incompletos sobre los criterios de programación para definir la meta física, estructura de costo por insumo requerido, resulta inconsistente estimar la asignación de recursos presupuestarios, medir el avance de la meta física y meta financiera por tanto muestra una deficiente calidad del gasto, aunque financieramente se haya ejecutado en su totalidad.

Las pocas fichas técnicas de los indicadores propuestos en el PEI carecen de fuente de información, lo cual no permite realizar los cálculos y estimaciones de manera programática ni una adecuada evaluación de los instrumentos y de las políticas públicas que contribuyan con el desarrollo del territorio metropolitano.

En ese sentido, para el diseño de política es importante entender o considerar que la política pública se configura en la práctica como una estructura compleja y dinámica a la vez, y la intervención en la que sustenta Hernández Luis (2019), es como tal, un proceso de modificación deliberada para mejorar su efectividad, en base mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación permanente.

El capítulo revela diversos desafíos que enfrenta el diseño de políticas, y desde la perspectiva del marco analítico permite abordar de manera sistemática los problemas que surgen en la práctica y que pueden ser incorporados o proyectado de manera de sugerente.

CAPITULO IV: FACTORES QUE DETERMINAN LOS PROBLEMAS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE URBANO SOSTENIBLE

En esta sección se aborda los factores que determinan o inciden con mayor énfasis en cada tipo de problemas del diseño de la política y como afectó en la eficacia de respuesta por parte de la MPT. Asimismo, tal como indican Bobrow y Dryzek, (1987) bajo el enfoque del marco analítico y la causalidad; se explicará dichos factores causales con relación a resultados específicos de la política.

4.1 Factor político: compromiso político e inestabilidad política

A nivel local, se han implementado medidas que van en contra de los objetivos de la política de transporte, como el mantenimiento de rutas ineficientes, la autorización de servicios colectivos sin una regulación adecuada y la falta de control sobre los taxis; asimismo, no se han cumplido los plazos de renovación de la flota de transporte público colectivo y se han tomado soluciones temporales sin una base técnica sólida, entre otros problemas (Equipo Técnico Consorcio GITEC-RUPPRECHT-PACT PERÚ, 2020, p.39).

La MPT aprobó varios instrumentos normativos vinculados al SITT (Implementación del Sistema Único de Recaudo Electrónico, creación del SITT, aprobación del Plan Regulador de Rutas y el Reglamento del SITT), no obstante, actualmente no existe un sistema Integrado, por lo que dichas normas no se encuentran en aplicación. Los diversos responsables de su implementación a lo largo de estos años no han podido concretar las medidas propuestas, lo cual sigue aumentando la brecha de las necesidades de los usuarios.

Al igual, con respecto al PMUS, si bien este plan se inició el año 2018 con la constitución de una comisión de movilidad urbana sostenible (COMUS) instancia multiactor encargada del proceso de formulación e implementación del PMUS. Su rol fue importante en el proceso de formulación que propició la concurrencia participativa de diversas gerencias de la MPT, actores locales privados, gobiernos distritales y universidades, así como el apoyo técnico de la cooperación internacional, permitiendo abordar el problema público sustentado en un diagnóstico, definir objetivos, estrategias, líneas de acción sustentados en programas, proyectos y acciones para el mejoramiento del transporte en la ciudad de Trujillo con un enfoque de movilidad urbana, este plan tomo más tiempo de lo esperado para su aprobación, debido al cambio de administración, siendo aprobado el año 2021. Sin embargo, el plan de inversiones contemplado en el PMUS no fue gestionado para su inclusión en la cartera de inversiones de la programación multianual de la institución en los ejercicios presupuestales siguientes. Estas decisiones fueron recurrentes en contra de la implementación de la política, gran parte de ellas se dieron mucho más antes de la aprobación de la política (2018). Las razones principales se debieron a las presiones de grupos económicos de interés (empresas privadas de transporte), desinterés

social por el tema de la movilidad urbana sostenible y las prioridades de las inversiones están sujetas a intereses políticos.

Estos elementos importan ser tomados en cuenta en la definición y estructuración del problema público, como análisis de riesgos y vulnerabilidades que podrían generar la influencia de grupos económicos, asimismo la percepción u opinión de la población, el diseño de escenarios y estrategias de implementación, evaluación y monitoreo; y cómo estas van a inferir en la propuesta de soluciones efectivas y sostenibles, en consecuencia en la efectividad de la política.

La voluntad política es fundamental en la instrumentación de la política esto se debe en la medida que la voluntad política determina la capacidad de los líderes políticos para tomar decisiones, ejecutar acciones consistentes y propiciar inclusive la integración con otras políticas de manera coherente a nivel interna y externa de la organización de tal manera impulsen el desarrollo de un transporte público urbano sostenible. Ello implica considerar en el diseño de la política las estrategias y herramientas que pueden utilizarse para fortalecer la voluntad política como la educación y conciencia ciudadana para su participación en la toma de decisiones y la evaluación continua participativa de los resultados.

La inestabilidad política en el periodo comprendido de la investigación se evidencia tanto a nivel nacional el cambio recurrente de ministros de los sectores transporte (12 cambios), vivienda y construcción (10 cambios) y medio ambiente (12 cambios); en consecuencia la alta rotación de funcionarios en las principales direcciones nacionales y programas, trajo consigo la discontinuidad de las políticas e intervenciones previstas como estratégicas y asignación de recursos presupuestarios para las ciudades priorizadas, debilitación de la coordinaciones intersectoriales e intergubernamentales, limitada productividad del personal y pérdida de credibilidad de la ciudadanía con respecto a la acción gubernamental en materia de transporte y movilidad urbana. A nivel local, más crítico aún, se concreta la vacancia y suspensión de ambos alcaldes electos en los dos últimos periodos de gestión (2019-2022 y 2023-2026) y con ello igualmente los cambios permanentes de funcionarios en puestos claves como la gerencia municipal (10) y las gerencias de TMT (6) y transportes, tránsito y seguridad vial (8) principalmente en relación a las demás, convirtiéndose en un patrón en los

últimos años, generando inercia, poca productividad y desconocimiento institucional y limitaciones en la asignación y ejecución presupuestal sobre las prioridades en materia de transporte y movilidad urbana sostenible por tanto generando poca credibilidad en la mayoría de la ciudadanía.

Abordar la inestabilidad política en la definición y estructuración del problema público del transporte público urbano sostenible, podría reducir la incertidumbre y el riesgo, mejorar la efectividad de las soluciones.

4.2 Factor institucional: Deficiente estructura organizativa y alta rotación de personal

El proceso de reestructuración de la MPT, principalmente de la GTTSV, se basaron en incorporar las funciones y responsabilidades que venía desarrollando TMT, referidas a la elaboración, ejecución y operación de proyectos de semaforización y fiscalización electrónica, incluida la asignación del actual centro de control de tráfico; y de otra parte, iniciar el proceso de desactivación de la OPD Transporte Metropolitano de Trujillo, esta última posibilidad generaría para la MPT mayores gastos de indemnización y reposición de personal nombrado por lo cual se vino desarrollando un estudio de costo beneficio para determinar la situación definitiva de TMT.

Estos elementos no son parte del análisis, durante la definición y estructuración del problema público, como: identificar las brechas estructurales a través del análisis de la organización y detectar áreas de debilidad o cuellos de botella; evaluar la distribución de responsabilidades (verificar si la responsabilidad están claramente definidas y asignadas); considerar el nivel de coordinación interinstitucional, es decir, evaluar el nivel de colaboración interna y con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales, el nivel de coherencia y pertinencia de las intervenciones de los ministerio de vivienda y construcción, ambiente y transportes y comunicaciones; asimismo, establecer objetivos claros que incluyan objetivos específicos, metas e indicadores para una adecuada evaluación y monitoreo sobre el nivel y las condiciones de implementación de la política.

Lo mismo ocurre con respecto a la alta rotación permanente de funcionarios de la gerencia y subgerentes TMT y GTTSV debido a la inestabilidad política e

incertidumbre de la desactivación de TMT. En el periodo comprendido 2018-2023 han ocurrido cambios permanentes en puestos claves como gerencias y personal técnico de TMT y GTTSV, siendo el año 2023 con mayores cambios (5) en los puestos de gerentes en menos de un año.

Los aspectos cruciales de la alta rotación de personal se deben a la falta de capacitación, condiciones laborales óptimas, inducción al nuevo personal y un sistema de incentivos que reconozca su dedicación y aporte a la organización. Es decir, incluir en el diseño de la política, las estrategias de retención del personal a través de programas de capacitación, mentoría y desarrollo profesional; establecer procesos de transferencia de conocimientos de tal manera garantice la continuidad de la política a pesar de la rotación.

Por tanto, abordar la deficiente estructura organizativa y la alta rotación de personal en la definición y estructuración del problema, podría contribuir en la eficacia de la política, reducir la ineficiencia, fortalecer la institucionalidad, fomentar la continuidad y sostenibilidad.

4.3 Factor social: Desinterés social por la política de transporte urbano sostenible

Se constata la existencia de pocas organizaciones sociales en favor de la movilidad de la movilidad o de protección al medio ambiente, siendo la única la asociación de ciclistas de Trujillo, que cuenta con una agenda de actividades. La MPT no cuenta con el registro único de organizaciones sociales RUOS actualizada para los procesos de presupuesto participativo y para la conformación del Comité de Coordinación Local-CCL, del registro existente se evidencia únicamente dos organizaciones de promoción al medio ambiente, una está promovida por el colegio de biólogos y la otra de la cuenca del río Moche. Lo mismo ocurre con las ONGs, no existe plataformas con vida orgánica que muestren interés sobre la movilidad urbana con agendas concretas. Este desinterés se ve corroborado con la información que reporte el PMUS sobre la valoración que tiene la población en relación al uso auto particular, quienes consideran que el auto les brinda “estatus social y económico” o “prestigio social” dotándoles autonomía para la movilidad individual respecto al transporte público masivo o percepciones sobre en relación los usuarios de las bicicletas al

referirse con respecto a los usuarios, que estos lo hacen con fines deportivos o recreacionales y no como un medio de transporte alternativo.

Abordar la limitada participación de la población en la definición y estructuración del problema público implica considerar estrategias que fomenten la inclusión y la participación ciudadana activa, como: consultas públicas, grupos focales, encuestas en línea a través del uso de plataformas digitales para recopilar información o talleres participativos para involucrar a la población. Por tanto, incluir a la población podría contribuir en la mejora de la legitimidad del proceso, aumentar la efectividad de las soluciones, fomentar la responsabilidad y el compromiso ciudadano y enriquecer la diversidad de perspectivas sobre la importancia de la movilidad urbana sostenible.

Así mismo, el interés social con respecto a la política se ve disminuido ante la deficiente implementación de mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de la política. Es importante y necesario el diseño de estrategias para abordar el desinterés a través de campañas de sensibilización y educación, el uso de tecnologías de participación como herramientas digitales para facilitar mayor la participación y propiciar la retroalimentación y transparencia a través de la difusión de información clara y oportuna sobre los resultados. Por ejemplo la aplicación de encuestas sobre la percepción ciudadana, el uso de técnicas de análisis de datos para identificar tendencias y ajustar la política según los resultados de monitoreo y evaluación.

Al implementar estas estrategias se puede abordar el desinterés social por la política de transporte público urbano sostenible y mejorar la efectividad de los mecanismos de monitoreo y evaluación

4.4 Factor tecnológico: La inadecuada estructura tecnológica para la gestión de la información

Los procesos de planificación y gestión de la política carecen de información ordenada y organizada que permita tomar decisiones basadas en la evidencia que sean medibles, controlados y mejorados

Si bien las áreas responsable de la MPT asignaron y ejecutaron recursos, no se obtuvieron resultados relevantes o mejoras de operación en los servicios de gestión de tránsito, gestión del transporte y fiscalización y mantenimiento de

infraestructura urbana, siendo una de las razones, la información real de metas físicas de los proyectos y actividades; por ejemplo en la actividad de mantenimiento a la infraestructura vial, el área usuaria no cuenta con información del inventario vial actualizado ni priorizado, que le permita consignar una meta física real y meta financiera acorde, por tanto se pone en riesgo la calidad gasto en base a resultados del PP 148.

A nivel de procedimiento, no se cuenta con un mapa de procesos que permita identificar los potenciales de mejora en el servicio de transporte urbano sostenible a través de soluciones digitales que contribuiría con los resultados de la política. La MPT y el TMT, cuenta con áreas de sistemas e informática, cuyas funciones están más vinculadas a soporte técnico que al desarrollo de soluciones tecnológicas que generen valor en los procesos del sistema de transportes.

Abordar la pertinencia de la estructura tecnológica para la gestión de la información en la definición y estructuración del problema público de la política requiere considerar la capacidad institucional a nivel de infraestructura de datos como sistemas de información para gestionar información el uso de tecnologías de comunicación e identificación de procesos de gestión de la información en el sistema de transporte público urbano.

Por tanto, incluir estos elementos podría mejorar la toma de decisiones, aumentar la eficiencia y eficacia mejorar la transparencia y rendición de cuentas y la sostenibilidad del transporte público urbano en mediano y largo plazo.

En el capítulo presente, se examinaron los principales factores determinantes sobre los problemas de diseño de la política que impidieron alcanzar los resultados esperados. Se destacan; el factor político a nivel de la voluntad y estabilidad política; el factor institucional a nivel de la estructura de implementación entendida como la capacidad institucional que se ve afectada por la alta rotación de recurso público; el factor social; el desinterés social por la MUS; y, el factor tecnológico con la pertinencia de la estructura tecnológica para la gestión de adecuada de información y como la automatización de procedimientos podría incidir en la eficacia de respuesta del sistema de transporte público urbano que la MPT debería atender a la población usuaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

La presente investigación ha podido identificar los problemas tipo del diseño de la política de transporte urbano sostenible que limitaron la efectividad de respuesta de la MPT. Para el análisis de estos se ha realizado a partir de la perspectiva del diseño de la política como marco analítico permitiendo organizar los problemas y a la vez desde un sentido de causalidad explicar los factores que determinaron cada problema en el logro de resultados.

Uno de los problemas identificados en el diseño de la política es la definición y estructuración del problema público de la PNTU en la cual no aparece la dimensión política como un elemento caracterizado sustancialmente, más cuando en la práctica la inestabilidad política a nivel nacional y local ha sido una constante con los cambios permanentes de ministros y funcionarios de altos cargos en los ministerios de transporte y vivienda, al igual que la vacancia de alcaldes, cambio obligado de gerentes de TMT y de la GTTSV en los dos últimos periodos de gestión de la MPT, en consecuencia no ha permitido una adecuada implementación de la política. Por tanto, analizar los factores recurrentes de la inestabilidad política como los conflictos entre actores políticos resulta necesario, la identificación de actores clave, por ejemplo, sus objetivos e interés y la capacidad de influir, tomar en cuenta estos elementos durante la estructuración del problema publico podría reducir la incertidumbre y el riesgo, mejorar la efectividad de las soluciones.

De otra parte, la voluntad política es fundamental en la instrumentación de la política en la medida que la determina la capacidad de los líderes políticos para tomar decisiones, ejecutar acciones consistentes y propiciar inclusive la integración con otras políticas de manera coherente a nivel interna y externa de la organización de tal manera impulsen el desarrollo de un transporte público urbano sostenible. Ello implica considerar en el diseño de la política las estrategias y herramientas que pueden utilizarse para fortalecer la voluntad política como la educación y conciencia ciudadana para su participación en la toma de decisiones y la evaluación continua participativa de los resultados.

Un segundo problema, es la deficiente implementación de la instrumentación de la política, se debe en gran medida a la carencia de mecanismos efectivos para el adecuado seguimiento y monitoreo de estos de parte del ente rector en las ciudades seleccionadas. La falta de claridad en los objetivos, metas e indicadores de la política no ha permitido una inadecuada asignación de recursos presupuestales, al igual la falta de coordinación y cooperación entre los ministerios de transportes y vivienda e insuficiente participación ciudadana para la adecuada implementación del PMUS y funcionamiento del COMUS en la ciudad de Trujillo no ha mostrado resultados concretos. De otra parte, existe el riesgo permanente de la presión de actores privados que podrían verse afectados sus intereses económicos con la implementación del SIT por los cambios en los modos de transporte y el desinterés de gran parte de la población por la movilidad urbana.

La voluntad política es fundamental en la instrumentación de la política esto se debe en la medida que la voluntad política determina la capacidad de los líderes políticos para tomar decisiones, ejecutar acciones consistentes y propiciar inclusive la integración con otras políticas de manera coherente a nivel interna y externa de la organización de tal manera impulsen el desarrollo de un transporte público urbano sostenible. Ello implica considerar en el diseño de la política las estrategias y herramientas que pueden utilizarse para fortalecer la voluntad política como la educación y conciencia ciudadana para su participación en la toma de decisiones y la evaluación continua participativa de los resultados de la política.

El tercer problema identificado es la carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de la política, que incluya objetivos específicos, metas medibles e indicadores claros para asegurar que la política se viene implementando correctamente o para identificar cuellos de botellas que en el proceso se puedan mejorar con la asistencia técnica de parte de PROMOVILIDAD o la MPT. El desinterés y la inestabilidad política del ministerio de transportes y comunicaciones no ha permitido contar con sistema de monitoreo y evaluación acorde a las necesidades de la política.

El ente rector a través de Promovilidad no ha establecido un sistema claro monitoreo que involucre a los gobiernos locales. Los objetivos y metas

propuestas en el PNTU y PP 148 respectivamente, no cuenta con indicadores claros y fuente de información de ciudades, por ejemplo, el indicador de resultado “reducción de las emisiones de CO2 en las vías arteriales seleccionadas de las 11 ciudades principales, respecto del año base 2017”. Estas inconsistencias también repercuten en la deficiente asignación estratégica de recursos presupuestarios para el funcionamiento de los servicios y transparencia y rendición de cuentas de la política. Por tanto en el proceso de diseño de la política es importante determinar objetivos claros y medibles, establecer indicadores de desempeño y éxito para el monitoreo y evaluación; identificar fuentes de datos y métodos de recopilación; asimismo, diseñar herramientas y técnicas como sistemas de información geográfica, análisis de datos de transporte y encuesta de satisfacción del usuario y establecer mecanismos e identificar actores clave.

El cuarto problema es la deficiente estructura de implementación de la política, esta se debe a la falta de claridad en los roles y responsabilidades de los actores involucrados desde PROMOVILIDAD, los ministerios de vivienda y ambiente, pasando por el gobierno local provincial, hasta los operadores del servicios y la misma cooperación internacional; la asignación estratégica de recursos presupuestarios para el funcionamiento de servicios basado en resultados y mecanismos de coordinación y cooperación entre actores, una estructura orgánica débil, alta rotación y reducido número de personal especializado, insuficiente participación ciudadana e inestabilidad política en el proceso de implementación de la política. Todos estos elementos deben ser parte del análisis del diseño de la política, más aún cuando se trata de ajustarla bajo un nuevo enfoque de la MUS, implica desafíos, como revisar las capacidades y recursos con los cuales cuenta para iniciar el proceso, la sola decisión no es suficiente para garantizar la efectividad de la política. Es decir, durante la definición y estructuración del problema público, identificar las brechas estructurales a través del análisis de la organización y detectar áreas de debilidad o cuellos de botella; evaluar la distribución de responsabilidades (verificar si la responsabilidad están claramente definidas y asignadas); considerar el nivel de coordinación interinstitucional, es decir, evaluar el nivel de colaboración interna y con otras entidades gubernamentales y no

gubernamentales, el nivel de coherencia y pertinencia de las intervenciones de los ministerio de vivienda y construcción, ambiente y transportes y comunicaciones; asimismo, establecer objetivos claros que incluyan objetivos específicos, metas e indicadores para una adecuada evaluación y monitoreo sobre el nivel y las condiciones de implementación de la política. Asimismo, incluir estrategias de retención del personal a través de programas de capacitación, mentoría y desarrollo profesional; establecer procesos de transferencia de conocimientos de tal manera garantice la continuidad de la política a pesar de la rotación. Abordar todos estos elementos podría contribuir en la eficacia de la política, reducir la ineficiencia, fortalecer la institucionalidad, fomentar la continuidad y sostenibilidad.

El quinto problema, es la débil participación ciudadana, respecto de la política en cuestión, en los procesos de planificación e instauración de espacios de dialogo; se debe al desinterés por el enfoque de la movilidad urbana, lo que generó la falta de compromiso y débil empoderamiento en la búsqueda de soluciones para mejorar el TPU sostenible. Esta situación motivó que la toma de decisiones y los compromisos sobre la política sean asumidas únicamente por técnicos sin considerar adecuadamente las necesidades y perspectivas de la ciudadanía lo que ha llevado a soluciones ineficaces y poco sostenibles para abordar el tema.

Es importante y necesario el diseño de estrategias para abordar el desinterés a través de acciones de sensibilización y educación, el uso de tecnologías de participación como herramientas digitales para facilitar mayor la participación y propiciar la retroalimentación y transparencia a través de la difusión de información clara y oportuna sobre los avances y resultados de la política. Por ejemplo, la aplicación de encuestas sobre la percepción ciudadana, el uso de técnicas de análisis de datos para identificar tendencias y ajustar la política según los resultados de monitoreo y evaluación. Al implementar estas estrategias se puede abordar el desinterés social por la política de transporte público urbano sostenible y mejorar la efectividad de los mecanismos de monitoreo y evaluación

El ultimo problema, es la débil gestión de información para los procesos de planeación y operación de la política; en gran parte esto se debe a la ausencia de un compromiso institucional que establezca y mantenga el sistema de

información efectivo y una cultura organizacional que valore la importancia de la información, analice los datos y brinde soluciones tecnológicas de forma que sirva para la toma de decisiones y empatice con el ciudadano brindando información sobre el transporte.

En la MPT, se evidencia en una situación crítica la información estratégica para la planeación de la política, esta se encuentra dispersa, desorganizada, desintegrada, en versión manual o es inexistente, por tanto, los instrumentos de gestión institucional, territorial y presupuestal son formuladas con datos históricos irrelevante para el logro de resultados y todos lo saben. La MPT, en los 5 últimos años ha recibido a través del PP 148 una asignación de 157 millones 103 mil 136 para la ejecución de la política solo ha ejecutado el 47,2% es decir 74 millones 152 mil 680. Asimismo, instrumentos operativos como el plan de rutas que necesitan ser automatizados para un mejor control y supervisión de la misma y el diseño de soluciones que favorezca al ciudadano sobre información paraderos, rutas actualizadas y horarios.

Abordar la pertinencia de la estructura tecnológica para la gestión de la información en la instrumentación de la política permitiría identificar la capacidad institucional a nivel de infraestructura de datos, sistemas de información para gestionar información, nivel de uso de tecnologías de comunicación e identificación de procesos de gestión de la información en el sistema de transporte público urbano. Por tanto, incluir estos elementos podría mejorar la toma decisiones adecuada y oportuna en base a evidencias, así como impulsar la automatización de la operación del servicio en beneficio de los usuarios y operadores, aumentando de esta manera la eficiencia y eficacia en consecuencia garantizar la transparencia y rendición de cuentas y la sostenibilidad del transporte público urbano en mediano y largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Aguilar Villanueva, L. (2007a). “Marco para el análisis de las políticas públicas”: Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la maestría en Políticas Públicas Comparadas.
- Aguilar Villanueva, L. (2007b). “Marco para el análisis de las políticas públicas”: Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la maestría en Políticas Públicas Comparadas.
- Albitres Munarriz, G. (2017). *LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS QUE IMPULSEN EL TRANSPORTE NO MOTORIZADO EN LIMA METROPOLITANA.*
- Alegre Escorza, M., & Alcon Rodriguez, G. (2016). *TRANSPORTE URBANO: ¿CÓMO RESOLVER LA MOVILIDAD EN LIMA Y CALLAO?*
- Alejandro Hernández, L. (2019). El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico. *Cuadernos Del CENDES*, 36(102), 47–86.
- Alonso Romero, G., & Lugo-Morín, D. R. (2018). El estado del arte de la movilidad del transporte en la vida urbana en ciudades latinoamericanas. *Revista Transporte Y Territorio*, 19, 133–157.
- Bardach, E. (2001). *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*.
https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6_los-8-pasos.pdf
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk New York (Third Edition). M.E. Sharpe.
- CAF Banco de Desarrollo de América Latina. (2011). *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina* (p. 303).

- Cunya Navarrete, M., Peña Vivanco, P. O., & Vargas Terrones, K. N. (2020). *La articulación como instrumento para mejorar la movilidad urbana en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao*.
- Damián Chapoñán, M. (2020). *Los problemas de diseño de la política de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo, 2014-2017*. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169782>
- Dextre, J. C., & Aranda, F. (2021). *Avanzando con resiliencia: Una “nueva movilidad” para Lima y Callao*.
- Equipo Técnico Consorcio GITEC-RUPPRECHT-PACT PERÚ. (2020, May). *DIAGNÓSTICO Y PROGNOSIS DEL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE TRUJILLO*. <https://vsip.info/dt-n2-diagnostico-y-prognosis-1-1-80-pdf-pdf-free.html>
- Erazo, L. C. (2015). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación de André-Noël Roth Deubel. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 201. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1849>
- Greenstone, M., Hasenkopf, C., & Lee, K. (2022, June). *Air Quality Life Index*. University of Chicago. https://aqli.epic.uchicago.edu/wp-content/uploads/2022/06/AQLI_2022_Report-Global.pdf
- Guerra Garcia, G. (2018). *La movilidad urbana sostenible como fundamento del diseño de las políticas públicas para las reformas de transporte urbano en América Latina*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Hernandez, L. (2019). *El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico* (p. 4).
- Hoppe, R. (2018). Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public Policy and Administration*, 33(4), 384–408.
- Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245–266. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123–152. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31–56. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>
- Linder, S., & Peters, G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>
- Linder, S., & Peters, G. (1987). A design perspective on policy implementation. The fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6(nº3).
- Linder, S., & Peters, G. (1989). Instruments of government. Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–38.
- Linder, S., & Peters, G. (1998). *The study of policy instruments: four schools of thought*.

- Ministerio del Ambiente. (2021, May). *INGEI 2016*. https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/INGEI_2016_Junio-2021_Final.pdf
- Ministerio del Ambiente de Perú. (2015). *Información obtenida de la Estrategia Nacional para el Cambio Climático*.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2019a). *POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO - PNTU* (pp. 13–14).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2019b, April). *Política Nacional de Transporte Urbano*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/438485/DS_N__012-2019-MTC.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2019c, July 10). *MARCO TEORÍCO DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS*. Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/438458/DS_N__022-2019-MTC.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, & Cooperación alemana para el desarrollo. (2021). *CAMBIO CLIMÁTICO, CALIDAD DEL AIRE Y TRANSPORTE GUÍA PARA CUANTIFICAR LAS EMISIONES DE GEI Y CCVC EN EL SECTOR*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1677401/Gu%C3%ADa%20para%20cuantificar%20las%20emisiones%20de%20Gases%20de%20Efecto%20Invernadero%20%28GEI%29%20y%20Contaminantes%20Clim%C3%A1tico%20de%20Vida%20Corta%20%28CCVC%29%20en%20el%20sector%20transportes.pdf>
- OCDE. (2016). *Estudio multidimensional del Perú Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*.
- Pérez, G., & Sánchez, R. (2010). *Convergencia y divergencia en las políticas de transporte y movilidad en América Latina: ausencia de co-modalismo urbano* (p. 5).
- Pinzón Segura, M. C. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 10(1), 125–149.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901>
- Poole Fuller, E. (2017a). ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 21, 23.
- Poole Fuller, E. (2017b). ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 21, 23.
<http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.21.2017.2445>
- Poole Fuller, E. (2018a). La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza. *Territorios En Formación*, 0(14), 96.
- Poole Fuller, E. (2018b). La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte

público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza. *Territorios En Formación*, 0(14), 96.

Poole Fuller, E. (2021). Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2, 17–37.
https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/224/406

Quiñones, L. M., & Van Laake, T. (2020). *Transporte urbano sostenible en América Latina: evaluaciones y recomendaciones para políticas de movilidad* (pp. 11–18).

Rodriguez de Caires, C. M. (2019). El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. *Cuadernos Del CENDES*, 36(102), 13–45.

Roth Deubel, A. N. (2012a). *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación* (p. 27). Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A. N. (2012b). *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación* (p. 27). Ediciones Aurora.

Sagastegui Vasquez, E. (2018). *Análisis de movilidad urbana y sistema de transporte sostenible en la ciudad de Trujillo*.

Saus, M. A. (2023). Estado del arte sobre desarrollo urbano y transporte: revisando herramientas para América Latina. *Economía Sociedad y Territorio*, 991–1016.
<https://doi.org/10.22136/est20231894>

Transportes Metropolitanos de Trujillo. (2023, May 12). *TMT y Promovilidad instalan comité de gobernanza para impulsar el proyecto BRT TRUJILLO*. Gob.Pe.