

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



LOS PROBLEMAS DE DISEÑO DE LA POLÍTICA DE  
INFRAESTRUCTURA VIAL DEL TRANSPORTE ALTERNATIVO DE  
BICICLETA EN LA CIUDAD DE CHICLAYO, 2014-2017.

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y GESTIÓN PÚBLICA.

AUTOR:

MANUEL ALEJANDRO DAMIÁN CHAPOÑÁN

ASESORA

SOFÍA ISABEL VIZCARRA CASTILLO

JURADO

JORGE ARAGON TRELLES

TRACY ALEXANDRA PRIETO BARRAGÁN

LIMA - PERÚ

DICIEMBRE, 2019

## RESUMEN

La investigación tiene como objetivo comprender los problemas de adecuación del diseño de la política pública de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo, en el Perú, durante el periodo 2014 – 2017. El presente trabajo se ha desarrollado en base a métodos cualitativos de revisión documental y entrevistas semi-estructuradas, que permiten entender las principales dinámicas de los actores internos y externos que impulsaron e interfirieron en la adecuación de la mencionada política. Los aportes centrales de la investigación son: i) la descripción de las características de la política de infraestructura vial de transporte alternativo a nivel nacional y local; ii) la identificación de los problemas de adecuación del diseño abarcando la inexistencia de información, descoordinación y poca participación de la sociedad civil; y iii) las principales causas que afectaron la secuencia de adecuación del diseño de la política pública. Esta investigación demostró que, en el ámbito nacional e internacional, las políticas públicas de transporte alternativo tuvieron éxito cuando se planearon, se coordinaron y se comunicaron con los actores involucrados (dirigentes ciclistas, sociedad civil, gremio de transportistas). Sin embargo, ello no sucedió en Chiclayo, por lo que no se cumplieron los objetivos de esa política. También se identificó que el Estado peruano creó la ley de movilidad sostenible (Ley 29593), pero delegó toda la responsabilidad de su implementación a los gobiernos subnacionales, los cuales no tenían información ni experiencia sobre este tema para implementar este tipo de políticas, como ocurrió en el caso de Chiclayo.

## ÍNDICE

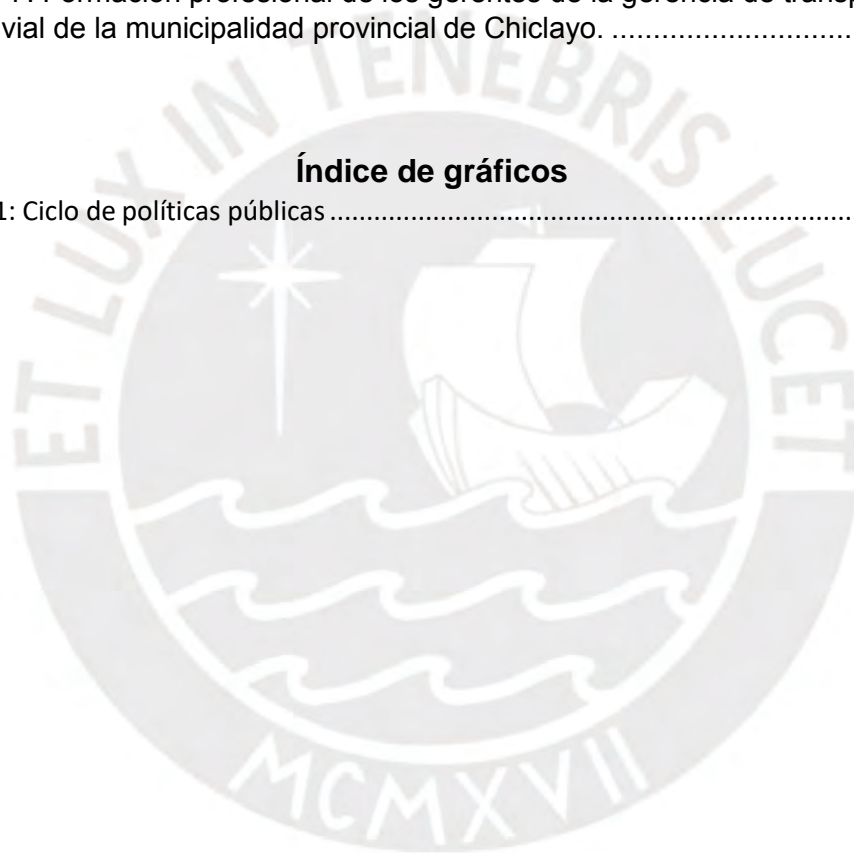
RESUMEN .....	1
Índice de cuadros .....	3
Índice de gráficos .....	3
INTRODUCCIÓN .....	5
METODOLOGÍA.....	7
Capítulo 01. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.....	9
1.1 Estado de la cuestión.....	9
1.2. Marco teórico .....	12
1.2.1 Diseño de políticas públicas .....	12
1.2.2 Etapas de la política pública .....	12
1.3 Movilidad sostenible .....	14
1.4 Participación de la sociedad civil .....	15
CAPÍTULO 02. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE TRANSPORTE ALTERNATIVO. ....	17
2.1 Construcción de la política nacional de transporte alternativo.....	17
2.2 Política de transporte alternativo en la ciudad de Chiclayo .....	21
CAPÍTULO 03. PROBLEMAS DE ADECUACIÓN DEL DISEÑO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DEL TRANSPORTE ALTERNATIVO DE BICICLETA EN LA CIUDAD DE CHICLAYO.....	25
3.1. Inexistencia de información para una correcta formulación de una política pública.....	25
3.2 Descoordinación en la implementación.....	27
3.3 Poca participación de la sociedad civil en el transporte alternativo .....	29
CAPÍTULO 04. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE ADECUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE.....	33
4.1 Funcionarios locales no le dan prioridad al transporte alternativo .....	33
4.2 Presencia de grupos de interés.....	39
4.3 Miedo de los funcionarios por perjudicar su reputación al no cumplir con las expectativas de la población.....	42
CAPÍTULO 05. CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA .....	48

## Índice de cuadros

Cuadro N° 1: Instrumentos de recojo de información .....	7
Cuadro N° 2: Conceptos de las etapas de políticas públicas. ....	12
Cuadro N° 3: Disposiciones de la ley N°29593 .....	18
Cuadro N° 4: Atribuciones de los municipios de acuerdo a la ley orgánica de municipalidades. ....	19
Cuadro N° 5: Cronología de las acciones de la municipalidad de Chiclayo: Medidas específicas adoptadas con relación al transporte alternativo.....	23
Cuadro N° 6: Principales causas de los problemas de adecuación del diseño de la política pública del transporte alternativo. ....	33
Cuadro N° 7: Formación profesional de los gerentes de la gerencia de transportes y desarrollo vial de la municipalidad provincial de Chiclayo. ....	35

## Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Ciclo de políticas públicas .....	13
---	----



*Especialmente a mis padres Francisca  
Chapoñán, Manuel Damián y DRA.  
Sofía Vizcarra Castillo, por su  
asesoría y apoyo constante mil  
gracias.*



## INTRODUCCIÓN

El tema de estudio es el diseño de políticas públicas, específicamente la adecuación del diseño de una política nacional al nivel local por parte de un gobierno subnacional. El Estado peruano implementó el sistema de transporte alternativo mediante la (Ley N° 29593), en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), con el que regula la administración y creación de infraestructura para el transporte alternativo sostenible. De esta manera comienza a impulsar los medios de transporte alternativo, los cuales le permiten a la población sentirse parte integrante del sistema de transporte y, a la vez, permite una mejor utilización de los espacios públicos.

En el caso de la ciudad de Chiclayo, se presentaron problemas para la adecuación local del diseño de la política pública nacional del transporte alternativo nacional. Esto llevó a que no se llegue a adecuar la política pública a las características locales ni se implemente la política pública según lo que fue diseñado al nivel local. Lo que sucedió en Chiclayo fue la adopción de medidas puntuales y paliativas, con una visión del transporte alternativo como una actividad recreacional, que no fueron equivalentes a la implementación de la política. Así, durante las sesiones de Concejo se aprobaron ordenanzas para crear ciclovías temporales o corredores recreativos para el transporte alternativo (finales de semana), sin necesariamente contar con información sobre el tema a nivel local, además de tener poca claridad y nula experiencia en diseñar políticas públicas para atender el conjunto de la problemática del transporte alternativo. Asimismo, existe poca información sobre el funcionamiento del transporte alternativo en ciudades pequeñas como Chiclayo. Estas observaciones llevaron a plantearse la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué problemas de adecuación de diseño ha encontrado la política de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo, durante el periodo 2014- 2017?

Con la presente investigación se estudia los problemas de adecuación de diseño de la política del transporte alternativo de bicicleta en Chiclayo, teniendo en cuenta las fases de la política pública y la línea de investigación de políticas públicas de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Así, el objetivo general de la investigación es comprender los problemas de adecuación del diseño que ha encontrado la política pública de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo durante su ejecución. Asimismo, el primer objetivo específico es, describir las características de la política de infraestructura vial del transporte alternativo. El segundo objetivo específico es determinar los tipos de problemas de adecuación del diseño y el tercer objetivo específico es comprender las consecuencias de los problemas de adecuación del diseño de la mencionada política.

La investigación desarrolla un estudio de caso usando una metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 7 funcionarios de la Municipalidad de Chiclayo, quienes son representativos de las diferentes instancias locales involucradas en el rediseño y quienes fueron los únicos dispuestos a participar en la investigación, así como a 3 dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil activistas del transporte vial alternativo en Chiclayo que participaron en el diseño de la política pública de la infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta. Y el análisis de información de los decretos, ordenanzas y acuerdos.

El primer capítulo de la investigación presenta el estado de la cuestión y el marco teórico, con las definiciones sobre diseño de políticas públicas, movilidad sostenible y participación de la sociedad civil. El segundo capítulo abarca la política nacional de transporte alternativo vial de bicicletas y todas las fases del diseño de la política pública y, específicamente, la política pública desarrollada en la ciudad de Chiclayo. En el tercer capítulo se determina los tipos de problema de adecuación del diseño, enfocándose en tres tipos fundamentales: inexistencia de información para una correcta formulación de una política pública, descoordinación en la implementación, y participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas de transporte alternativo. El cuarto capítulo trata sobre las causas de los problemas de adecuación del diseño de la política pública,

señalando los factores de esta situación. Y, finalmente, en el quinto capítulo se expone las conclusiones de acuerdo con el análisis del marco teórico, teniendo en cuenta las etapas de la política pública y el caso particular del transporte alternativo Chiclayo.

## METODOLOGÍA

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo-descriptivo de los problemas de adecuación del diseño de la política de infraestructura vial del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo. Se emplearon dos tipos de herramientas: entrevista semiestructurada y fichero, como se observa en el cuadro número 01.

*Cuadro N° 1: Instrumentos de recojo de información.*

Herramientas	Instrumentos	Entrevistados	Tipo de actor
Entrevistas semi-estructurada.	Guía de entrevistas, con 20 preguntas abiertas.	Experiencia de 7 funcionarios de la Municipalidad de Chiclayo: -Gerente de Desarrollo Urbano. - Jefe del Plan regulador de rutas. -Ingeniero de estudios - Jefe de Logística -Jefe del Centro Metropolitano. - Subgerente de Educación y Cultura. - Funcionario de la Gerencia de Transporte.	Público Público Público Público Público Privado



		Tres (03) representantes de la sociedad civil activistas del transporte alternativo	
Fichero	Archivo de ordenanzas y acuerdos, decretos.	Oficina de Documentación de la Municipalidad de Chiclayo.	Público

**Fuente: Elaboración propia**

Se procedió a recoger toda la información respetando el protocolo de consentimiento informado y la reserva de las identidades de las personas entrevistadas, se explicó que la información será exclusivamente usada en el ámbito académico de acuerdo con los lineamientos del Comité Ética de la PUCP.

## Capítulo 01. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

### 1.1 Estado de la cuestión

El transporte alternativo se ha popularizado en muchos países por sus beneficios (Prada, 2013). Permite descongestionar el caos vehicular, promueve un estilo de vida saludable y beneficia a toda la población. Asimismo, permite luchar contra el cambio climático y recuperar los espacios públicos. Por eso, el Estado debe impulsarlo a través de políticas públicas que impacte en todas sus ciudades.

El estado de la cuestión se ha elaborado en base a la revisión de la literatura sobre ciudades latinoamericanas donde ha sido implementado políticas de transporte alternativo y también sobre el caso peruano, específicamente de la ciudad de Lima. Estas dos perspectivas han sido previamente abordadas por la literatura académica.

En el mundo que naturalmente incluye a América Latina- se está brindando mucha importancia al transporte alternativo. En Buenos Aires, Argentina, donde existía gran congestión vehicular, el Gobierno creó el programa Eco bici con el cual impulsó la construcción de ciclovías para mejorar la ciudad (Brua, Irade, 2013). El autor Luis Aguilar (2010) subraya que las políticas públicas pueden dar grandes saltos, siempre y cuando el Gobierno, en el diseño de la política, mire el beneficio de la ciudad en vez del beneficio de unos grupos de interés, lo que podría ser aplicable a la experiencia bonaerense.

Asimismo, analizando el caso del Gobierno Provincial de Buenos Aires, (Mazmanian, 2007) calificó el problema de la movilidad urbana como un problema público. Para esto, inicialmente existieron diferentes alternativas de solución. El proceso de diseño de la política pública involucró a diferentes actores: se coordinó con los ciudadanos y otras instituciones de la sociedad civil y del sector privado, como las universidades públicas, universidades privadas, centros comerciales; también participó el Gobierno Nacional, el cual emitió un decreto que declaraba al transporte alternativo como una obra pública primordial. Esta política permitió mejorar el transporte en la ciudad y revalorizar los espacios públicos. Sin embargo, el crecimiento demográfico de la capital superó a la

infraestructura disponible. Aquí la ciudadanía cuidó el transporte alternativo porque formó parte del diseño de la política pública, se involucró totalmente convirtiéndose en un valor público (Mazmanian, 2007).

La ciudad de Bogotá también tenía altos niveles de contaminación ambiental, visual y auditiva, invasión del espacio público, deterioro del patrimonio, problemas de movilidad y accesibilidad (Prada, 2013). Esto ocasionó que el Gobierno impulsara la propuesta del transporte alternativo, pero conforme había cambios de gobierno, no se terminaba de construir la infraestructura de la ciclovía que se había planeado. Además, no todos los gobiernos de turno mostraron el mismo interés por continuar con la política pública. En Bogotá, la ciudadanía siempre se quejó del proyecto de ciclovía porque no participó en el diseño de la política pública, y además no se logró el objetivo de reducir la congestión vehicular, la contaminación y el desorden. Grindle (2009) manifiesta que muchas veces lo que está diseñado en la política pública no se aplica en la práctica porque existen varios actores que intervienen y evitan su implementación, como el caso que sucedió en Bogotá.

En México, para solucionar el problema del transporte en sus principales ciudades, la respuesta más rápida que tenían los gobernantes era cambiar las unidades móviles (Mantecón, Canclini, Castellanos, 2000). Actualmente, el uso de transporte alternativo como la bicicleta está dando buenos resultados.

Elisségaray (2009) subraya la importancia del uso de la bicicleta como transporte alternativo en la ciudad de Santiago de Chile. La ciudadanía prefiere usar bicicleta porque es el medio que previene muchas enfermedades y además permite desarrollar las relaciones interpersonales.

En relación con la implementación de transporte alternativo en el Perú; en el caso de la ciudad de Lima, las autoridades han optado por cambiar las unidades móviles para solucionar la problemática de la congestión vehicular (Burga et al, 1990). Se consume más combustible gasolina, más energía eléctrica, gas, etc. Las ciudades se contaminan cada vez más rápido como es el caso de Lima (Perú), Caracas (Venezuela), Bogotá (Colombia) y además tienen una infraestructura deficiente en carreteras (BDAL, 2007). El parque automotor de Lima ha crecido de una forma muy desordenada, los carros circulan por cualquier

vía. Según Poole (2017), en sus intentos por ordenar el transporte en Lima, los gobiernos locales no han seguido la secuencia del ciclo de políticas públicas, por lo tanto, el desorden continuó. En ese sentido, se necesita desarrollar una política de transporte alternativo urgente para detener la congestión vehicular y la contaminación ambiental, visual, auditiva. Para ello, el Estado tiene que invertir en un sistema de transporte integral, un transporte público sostenible que permita a la población participar en la política pública. Por otro lado, Pastor (2014) propone que para detener la congestión vehicular y mejorar el ordenamiento en Lima, se debe utilizar el transporte alternativo de la bicicleta; pero el gobierno añade- tiene que implementar una política pública de construcción de nuevas infraestructuras. Los otros sistemas de transporte tienen que ser regulados para darle importancia al transporte alternativo, porque la población no usa bicicleta por la inseguridad ciudadana y la cultura de los transportistas que no respetan las señales de tránsito y tampoco el espacio de las ciclovías.

Cortes (2013) anota que el mejor transporte alternativo es el de la bicicleta, ya que permite disminuir la congestión vehicular y es el más indicado ante el colapso de los otros sistemas de transportes. Concha (2010) agrega que este tipo de políticas traen beneficios de movilidad y espacio público. Así por ejemplo, en los casos de Cusco (Perú) y Curitiba (Brasil) la utilización del transporte alternativo permitió mejorar la calidad de vida en estas ciudades. El autor Rivera (2015) sustenta que el caos vehicular y el desorden en la ciudad de Lima se pueden solucionar utilizando el transporte alternativo de la bicicleta, debido a que muchos de los otros sistemas de transporte ya colapsaron y también porque Lima es una de las ciudades más contaminadas en todo el Perú.

En el desarrollo se puede apreciar que la mayoría de los estudios se ha concentrado en exponer los procesos de agendación y diseño de política pública del transporte alternativo así como su implementación en casos específicos de ciudades latinoamericanas y que son pocos los estudios que abordan casos que no corresponden a ciudades medias.

## 1.2. Marco teórico

### 1.2.1 Diseño de políticas públicas

Las políticas públicas tienen varios procesos para su creación. Ellas están relacionadas con las decisiones que realizan los gestores públicos cuando identifican un problema del cual reclama la ciudadanía (Lindblom, 1995).

Las políticas públicas, en el proceso de formulación, se analizan diferentes problemas y realidades que tiene el Estado. Para esto, se toman decisiones con el propósito de solucionar problemas públicos, decisiones convertidas en políticas nacionales que son implementadas en todas las regiones del país. La realidad muestra que, en algunos casos, la ciudadanía lucha para su agendación o su formulación y en otros se opone a la creación o diseño de nuevas políticas públicas.

Los estudios sobre la formulación de las políticas públicas se han incrementado paulatinamente, pero existe un parámetro que el Estado tiene que desarrollar para poder concretar cierta política, una secuencia lógica ordenada, que permite en qué medida se va desarrollando la política pública (Aguilar, 1995).

### 1.2.2 Etapas de la política pública.

Las políticas públicas son muy complejas, para su comprensión y entendimiento en el siguiente cuadro número 02 se muestra su contenido.

*Cuadro N° 2: Conceptos de las etapas de políticas públicas.*

<b>Agendación</b>	Porque ciertos problemas son de interés del Gobierno.
<b>Diseño</b>	La toma de decisiones cuando el problema es un problema público.
<b>Implementación</b>	Los medios adecuados para que se lleve a cabo la política, como programas y proyectos.
<b>Evaluación,</b>	podemos decir que la política puede seguir, si ha dado resultado

*Fuente: adaptación de Aguilar (1995)*

En el gráfico número 01, se grafica el proceso que abarca la política pública. Sin embargo, esta secuencia no se cumple en la práctica por las diferentes problemáticas y realidades del país.

Gráfico N°1: Ciclo de políticas públicas.



*Fuente:*

*adaptación de Aguilar (1995)*

El diseño de políticas públicas es un tema muy complejo. Tiene que existir una secuencia para que funcione. Un buen diseño involucra a la ciudadanía y a los diferentes actores, ello permitirá que exista continuidad con todos los gobiernos de turno (Bueno, Osuna, 2013). Asimismo, (Torres, 2017) añade que el diseño de políticas públicas tiene que trabajarse con los diferentes actores de la sociedad para que se ejecute de la mejor manera, tanto el objetivo y la demanda social tienen que ser coherentes.

En el diseño de la política pública (Meny, 1992), no necesariamente existe congruencia entre todos sus participantes, conforme se la va perfilando, no siempre existe involucramiento por parte de todos los actores, funcionarios públicos y beneficiarios. No siempre trabajan unidos. El diseño requiere coordinación, colaboración y construcción de consensos para que sea viable. En ese sentido, es importante la simplificación durante el diseño de las políticas públicas (Merino, 2013), para que, en su rutina, a los actores les sea cada vez más sencillo delinearlas, y el tiempo que se demora en resolver el problema

público sea menor. También es importante los incentivos por el cumplimiento de la política con los actores comprometidos (Merino, 2013).

El concepto de diseño de políticas públicas, en la presente investigación, permitirá analizar la etapa de adecuación del diseño durante el periodo 2014 – 2017.

### 1.3 Movilidad sostenible

El concepto movilidad tiene que ver no solamente con la infraestructura del transporte, sino también con que toda la población tiene que beneficiarse y sentirse parte de la ciudad. El desplazamiento tiene que ser posible para todos, a cualquier hora, sin congestión vehicular, sin perjudicar a nadie (Sanz, 2005). A diferencia del transporte, la movilidad está relacionada con condiciones económicas, culturales, sociales, donde la población respeta los espacios públicos, el acceso a la circulación de unidades móviles y población (Avellaneda y Lazo, 2011).

Es importante discutir el concepto de movilidad sostenible, pues permite que la sociedad se beneficie de los espacios públicos y de todo el transporte en general. A través de la movilidad sostenible (Gartor, 2015), se puede contrarrestar la congestión vehicular y, así, el Estado puede brindar un transporte público de calidad, y además la ciudadanía se siente cómoda. Para que este sistema de transporte se logre aplicar, se necesita que el Estado brinde seguridad, mejore las infraestructuras y capacite a la ciudadanía. La movilidad sostenible es un derecho para todas las ciudades (Díaz, 2012), que con una buena gestión puede brindar a sus vecinos calidad en el transporte, reducir la congestión vehicular, implementar políticas de transporte que permitan integrar a la ciudadanía con las instituciones.

Cuando la ciudad tiene espacios públicos, transporte ordenado y la ciudadanía se siente integrante, hablamos de una movilidad urbana sostenible (Sonora, 2018). La movilidad urbana, desde un punto de vista global, como respuesta a un problema público complejo, dinámico y cambiante, no solamente orientada a solucionar el sistema de transporte, sino de manera general se orienta a que la población se beneficie y se pueda trasladar de una forma segura (Dangond,

Francois y Monteoliva, 2011). Las ciudades deben tener dinamismo, los sistemas de transporte tienen que estar activos y tienen que ser para el beneficio de la sociedad. Ello se logra siempre y cuando el que dirige la política pública vea a la movilidad no solo como un tema técnico, sino como adaptativo, cambiante para el beneficio de la población.

El concepto de movilidad sostenible permite analizar no solamente a la infraestructura del transporte alternativo, sino que existen otros componentes culturales, económicos y sociales que permiten la existencia de un sistema de transporte de calidad, donde la sociedad se beneficia de los espacios públicos, y además la movilidad debe ser adaptativa y cambiante para el beneficio de la ciudad.

#### 1.4 Participación de la sociedad civil

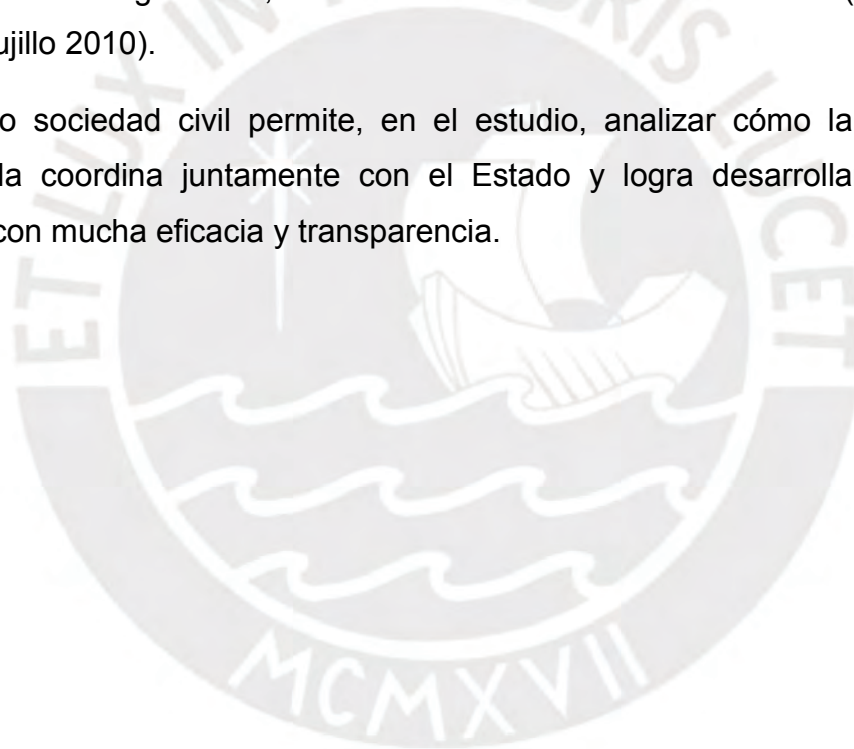
El tercer tema es el de la sociedad civil, porque el Estado, para poder desarrollar políticas públicas, tiene que coordinar con la sociedad, ya que es la principal afectada por un problema público, y el Estado tiene que darle solución. Además, la sociedad civil tiene derechos y obligaciones que cumplir, derechos sociales y políticos. Existe un equilibrio entre el Estado y la sociedad; porque la sociedad civil le entrega el poder a las autoridades a través de elecciones (Marshall, 1997). La sociedad civil se relaciona a través del plan desarrollo concertado y presupuesto participativo con las instituciones del Estado, ahí se plantean y se diseñan políticas públicas (Llona y Soria, 2004). “El rol de la sociedad civil mediante su participación organizada, la sociedad puede lograr que el diseño de la política pública se ejecute de manera eficiente, siempre y cuando la sociedad civil esté organizada y reconocida por el Estado, a través de ello puede realizar presión, reclamar sus obligaciones y hacer cumplir el desarrollo de la política pública” (Lámbarry, Rivas y Trujillo, 2010).

Analizando el caso mexicano, se puede observar que en dicho país existen muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) organizadas que colaboran con el Estado en el diseño de políticas públicas e impiden que ciertos grupos de interés se beneficien o las interrumpan. Entre las ONG relacionadas con el tema del transporte alternativo se encuentran el Centro Mario Molina, así como el Centro de Transporte Sustentable, que siempre reclamaban una ciudad



con transporte alternativo de bicicleta que no cause contaminación. Estas organizaciones influyeron bastante en las políticas públicas de ese país, mediante su participación en la elaboración de estudios básicos del sector transportes, programas y acciones para disminuir la contaminación. También está la participación de la ONG como sociedad civil organizada, y también las sociedades independientes que influyen bastante y logran consensos con diferentes instituciones y participan en las diferentes etapas de la política pública. La sociedad civil cumple un papel fundamental, siempre y cuando esté reconocida por la Constitución va a tener representatividad. Los ciudadanos tienen voz y voto; en muchos países de Latinoamérica existe sociedad civil organizada, pero no tienen capacidad de incidencia en las políticas públicas porque no están registradas, o no se le menciona en la Constitución (Lámbarry, Rivas, Trujillo 2010).

El término sociedad civil permite, en el estudio, analizar cómo la sociedad organizada coordina juntamente con el Estado y logra desarrollar políticas públicas con mucha eficacia y transparencia.



## **CAPÍTULO 02. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE TRANSPORTE ALTERNATIVO.**

En el presente capítulo, se desarrollan las características de la política pública sobre transporte alternativo en dos partes; la primera tiene que ver con la política nacional del transporte alternativo y la segunda con la política local.

### **2.1 Construcción de la política nacional de transporte alternativo.**

El parque automotor en el Perú, y especialmente en la ciudad de Lima, va creciendo de una manera incontrolable, debido a la sobrepoblación y a la poca intervención del Estado. La propuesta de solución, por parte del Gobierno, es hacer más carreteras y esto genera congestión vehicular Burga (1990).

La lucha contra el cambio climático, la congestión vehicular y la preocupación del Estado ha hecho que surjan iniciativas públicas de recuperación de espacios públicos, asimismo para brindar un transporte de calidad que beneficie a la ciudadanía. El 8 de octubre del 2010 se crea la Ley 29593, que declaró de interés nacional el uso de la bicicleta y promueve su utilización como medio de transporte sostenible. Con ello se busca incentivar a los ciudadanos a manejar bicicleta, asimismo que los empresarios permitan a sus trabajadores trasladarse en este vehículo y se adecue la infraestructura necesaria. De esta manera, el Estado promueve el uso de la bicicleta para el cuidado del medio ambiente. Muchas municipalidades se acoplaron a la ley, como: Surco, San Borja y San Isidro en Lima Metropolitana.

La ley en cuestión es para el beneficio de la ciudadanía y para recuperar los espacios públicos y así generar un transporte sostenible y dinámico que no afecte a la población en su conjunto.

En el cuadro número 03, se muestra las características de la Ley 29593 y el contenido que tiene que ser aplicado por las municipalidades a nivel nacional.

*Cuadro N° 3: Disposiciones de la ley N°29593*

El Estado promueve y difunde el uso de la bicicleta como transporte alternativo.
El Estado, en todos los niveles de gobierno, provee las condiciones de seguridad vial y ciudadana para el uso de la bicicleta
El Estado promueve la construcción de infraestructura y el estacionamiento de bicicleta como medio alternativo de transporte.
Los gobiernos locales promueven el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible en sus planes directores de transporte y planes de ordenamiento territorial, así como de los programas de salud de su competencia.
Los estacionamientos públicos y privados e instituciones educativas promueven el uso de la bicicleta.

*Fuente: Diario Oficial El Peruano.*

La Ley N°29593 da valor al transporte alternativo y subraya lo beneficioso que es para toda la población, el cuidado del medio ambiente y los espacios públicos. La norma viene acompañada de disposiciones complementarias, en las que se establece el Día sin auto, el 22 de setiembre de cada año.

Además, en noviembre de 2018, el Congreso aprobó una modificatoria de la ley, para brindar respaldo a los trabajadores y a la ciudadanía que manejan bicicleta. De esta forma, el Estado apoya al cuidado del medio ambiente.

En la modificatoria se implementa, por ejemplo, lo siguiente: si el empleado llega a trabajar por 30 días consecutivos en bicicleta, le corresponde un día libre remunerado. En contrapartida, el Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, brinda incentivos a las empresas.

También se incluyeron infracciones relativas a los ciclistas, debido a que los transportistas los irrespetan y ocasionan muchos accidentes. La adopción de Ley N°29593 y su modificatoria por parte del Congreso, permite a las municipalidades, en función de las competencias definidas en la respectiva ley

orgánica, actuar, adaptar y aplicar la política nacional en sus distritos. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) permite que los gobiernos provinciales y locales velen por el cuidado de los servicios públicos, entre ellos el tránsito y el transporte público.

Además, el transporte alternativo de bicicleta es una política nacional para mejorar la calidad de vida de la población, es sostenible y se puede ejecutar mediante convenios entre instituciones públicas o privadas y las municipalidades.

Los gobiernos locales deben acoplarse a la Ley N° 29593 a través de su ley orgánica. Al hacerlo, obtienen nuevas atribuciones que les permiten actuar y construir un transporte de calidad, que beneficie a toda la población. Asimismo, los gobiernos locales tienen que trabajar coordinadamente con diferentes actores para poder lograr los objetivos de la política nacional, que es luchar contra la contaminación y generar un transporte sostenible en favor de la población.

A continuación, en la cuadro N° 04 se aprecia las atribuciones que tienen los gobiernos locales respecto a la política del transporte alternativo según el artículo 81 de la ley en cuestión.

*Cuadro N° 4: Atribuciones de los municipios de acuerdo a la ley orgánica de municipalidades.*

1) Normar, regular y planificar el transporte terrestre, nivel provincial.
2) Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales.
3) Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos, y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.

4) Normar y regular el transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, así como regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
5) Promover la construcción de terminales terrestres, y regular su funcionamiento.
6) Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados.
7) Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.
8) Otorgar certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, certificado de conformidad de obra, licencia de funcionamiento y certificado de habilitación técnica a los terminales terrestres y estaciones de ruta del servicio de transporte provincial de personas de su competencia, según corresponda.

**Fuente:** Adaptación propia de Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Ya que la Ley N°29593 declara al transporte alternativo como política nacional, los gobiernos locales pueden tomar decisiones y empezar a diseñar políticas públicas en esta materia, que va permitir descongestionar las ciudades, recuperar espacios públicos y generar un dinamismo en el transporte y la ciudadanía.

Las fases del diseño de la política pública son: elaboración de la visión (objetivos y metas), planificación de políticas (líneas de acción y programas) y planificación organizativa y de recursos (Barzelay, Cortázar 2004 pp 47). Porque aquí en todo este proceso se toman las decisiones para solucionar problemas públicos teniendo objetivos claros y metas, para ello se identifican alternativas de solución.

En la planificación de políticas públicas se aborda el problema público en sí y se determina las líneas de acción que van a permitir crear programas y proyectos; en la planificación organizativa se trata los marcos lógicos, las normas, las instituciones responsables de la política pública una vez implementada; y finalmente, en la planificación de los recursos humanos y financieros se trata el financiamiento de la implementación de la política pública a corto y largo plazo.

El rol de los gobiernos locales es implementar las políticas nacionales en sus jurisdicciones, respetando los procedimientos y las fases del diseño, adaptándola para que no fragmente la política pública nacional.

El artículo N° 56 de la mencionada ley señala que el gobierno regional puede formular, evaluar, ejecutar y administrar políticas de transporte en el ámbito departamental. Así, puede intervenir libremente para recuperar espacios públicos y diseñar políticas públicas para mejorar el transporte. Además, el artículo 10 señala que es competencia del gobierno regional promover y ejecutar infraestructuras de transporte, realizando convenios con otras instituciones y estrategias de sostenibilidad, lo cual le va a permitir tener una movilidad urbana de calidad.

## **2.2 Política de transporte alternativo en la ciudad de Chiclayo**

Al crearse la política nacional del transporte alternativo mediante la Ley N° 29593, la Municipalidad Provincial de Chiclayo, emitió acuerdos y ordenanzas que en principio estaban relacionados con esta ley. De este modo también atendía un tema de coyuntura: la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la visión que adoptó la Municipalidad de Chiclayo como un tema recreativo y no necesariamente como una solución al problema del transporte público. Esto se materializó el año 2012, durante la gestión del exalcalde Roberto Torres González -mediante sesión de concejo- aprobó el funcionamiento de la ciclo-vía (corredores temporales exclusivos para el uso de transporte alternativo) todos los domingos, y el escenario escogido fue el centro de la ciudad de Chiclayo (sesión de concejo 55, 2012).

La ejecución de la política entorno a este corredor temporal en mención estuvo a cargo de la Gerencia de Transportes y Comunicaciones. Su gerente, Ing.

Cristhian Soriano Castro, manifestó a los medios de comunicación que el funcionamiento de la “ciclovía” iba a consistir, en primer lugar, en cerrar dos calles principales de la ciudad de Chiclayo y que ello no iba a generar ningún malestar en los conductores, porque los domingos circulan pocos vehículos.

“Soriano Castro aseguró que se habilitará todos los domingos, en horario de 7:00 a.m. hasta las 11:00 a.m., y que coordina con agentes de la Policía de Tránsito y la Policía Municipal para que se restrinja la circulación de vehículos en las calles de acceso al ciclo vía”. (5-04-2012, Radio Programa del Perú).

El funcionario también dijo que la iniciativa brinda a la población espacios de deporte, recreación y, de esa manera, se reduce la contaminación auditiva.

“Soriano Castro señaló que al principio se empezó a crear ciclovías, porque eran políticas del gobierno nacional, y cumplirlas traería beneficio económico para la ciudad, por lo cual fue prioridad para el gobierno local cumplir con todas las metas”. (28 -11- 2012, Agencia Andina).

Ahora bien, existen fases de agendación, estructuración del problema, decisión de intervención estatal, selección de alternativas (Barzelay, Cortázar 2004 p, 48), las cuales son prioritarias para poder identificar un problema público y para que el Estado pueda actuar y darle solución.

Kingdon (1995 p. 196) “señala que existe la agendación de políticas públicas sobre otras políticas públicas, donde participan diferentes actores, sociedad civil, partidos políticos, instituciones públicas y privadas para poder agendar un problema público”. Esto, sin embargo, no sucedió en la Municipalidad de Chiclayo. El transporte alternativo fue una política nacional y el alcalde, aprovechando la coyuntura, aprobó en sesión de concejo medidas puntuales y paliativas que no iban en el sentido de implementar la política, además sin la participación de los diferentes actores involucrados en el tema.

De acuerdo con Cobb y Elder (1993 p, 85), existen dos tipos de agendas: agenda sistemática, en el que los problemas públicos son tomados en cuenta por los integrantes de la comunidad política, y la agendación institucional, la serie de

problemas públicos para ser tomados en cuenta por los que tienen poder de decisión. Lo que sucedió en Chiclayo es que se tomó la decisión en sesión de concejo, de adoptar medidas paliativas en vez de adaptar la política pública a las características locales, en parte porque los funcionarios de turno no le brindaron la importancia correspondiente, a pesar de ser un tema de coyuntura.

Las autoridades le dieron poca importancia al transporte alternativo: aumentaron los espacios públicos invadidos por los comerciantes informales y los conductores siguieron estacionando sus vehículos en cualquier lado. No existe coordinación entre autoridades y población, y no existe un proceso continuo en el diseño de políticas públicas.

En el siguiente cuadro, N° 05, se muestra las medidas específicas de carácter paliativo adoptadas por la municipalidad provincial de Chiclayo donde las autoridades y funcionarios no respetaron los procedimientos de la pública.

*Cuadro N° 5: Cronología de las acciones de la municipalidad de Chiclayo: Medidas específicas adoptadas con relación al transporte alternativo.*

<b>Periodo</b>	<b>Acciones</b>
Ordenanza Municipal N°26, de noviembre 2012.	En la gestión del alcalde Roberto Torres Gonzales, se aprueba -en vía de regulación- la implementación la ciclovía recreativa (corredor temporal), la cual se ejecutará en la avenida García García, con una distancia de 2,056 km, hasta el óvalo Santa Elena, en la misma ciudad de Chiclayo”.
26 de noviembre del 2012	La ordenanza N°26 es remitida para su ejecución a la Gerencia Provincial de Desarrollo Vial y Transportes de la Municipalidad Provincial de Chiclayo.
55 Acuerdo Municipal, 26 noviembre 2012.	Incumplimiento de acuerdos



13 octubre (2014)	No cumplió con lo que se acordó en la sesión de concejo. Esto ocasionó que no llegará a la municipalidad un incentivo económico del Ministerio de Economía de Finanzas.
El primero de junio del 2015	En sesión de concejo se aprueba la construcción de una ciclovía que una las provincias de Chiclayo y Lambayeque.
El primero de junio 2015	Se firma un convenio entre las municipalidades de Chiclayo y Lambayeque y la empresa Electronorte, Provías Nacional y el Gobierno Regional de Lambayeque.

**Fuente: Elaboración propia**

Esta tabla muestra que la política pública de transporte alternativo de bicicleta de Chiclayo no fue adaptada para tener un diseño integral y congruente con las características locales. Por el contrario, se adoptaron medidas aisladas, puntuales y paliativas que no representan ni una adecuación del diseño ni una implementación de la política. No se ha respetado los debidos procesos para poder planificar su implementación de manera integral. Los alcaldes Roberto Torres y Cornejo, y los funcionarios encargados del proyecto no le dieron prioridad, tampoco existió un liderazgo ni un monitoreo del avance de la política.

### **CAPÍTULO 03. PROBLEMAS DE ADECUACIÓN DEL DISEÑO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DEL TRANSPORTE ALTERNATIVO DE BICICLETA EN LA CIUDAD DE CHICLAYO.**

En el presente capítulo, se desarrolla los problemas de la adecuación del diseño, teniendo en cuenta el caso del estudio y su relación con el diseño de la política pública, los cuales son analizados a partir del marco teórico del análisis de las políticas públicas.

#### **3.1. Inexistencia de información para una correcta formulación de una política pública**

El problema de la política pública sobre el transporte alternativo peruano es que el Poder Legislativo promovió la ley con respecto a esta materia, a través de sus proyectos de ley N° 01691 (Ley Marco de promoción al uso de la Bicicleta como medio de Transporte sostenible ) y N° 02830 (Ley de promoción infraestructuras para el uso de Bicicleta como medio de Transporte), también impulsó su modificatoria: Ley N°30936 ( Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible), pero el Ejecutivo no se involucró con su adecuación a las diferentes realidades locales, sino que lo dejó en manos de los gobiernos regionales y locales, los cuales trataron de involucrarse o acoplarse a la política nacional a través de sus respectivas leyes orgánicas, pero no encontraron un ente rector que los oriente y asuma el liderazgo nacional que requiere el transporte alternativo.

Así pues, en el papel, el Gobierno nacional brindó prioridad al transporte alternativo con la creación de la Ley N° 29593, para luchar contra el cambio climático y mejorar la calidad del transporte y la salud de las personas. Sin embargo, en la realidad ocurrió otra cosa. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué no ha logrado su objetivo esta política?, ¿por qué no se ha adecuado su diseño para implementarse en todo el territorio nacional y así mejorar el transporte y la salud de las personas y luchar contra el cambio climático?

De acuerdo con Subirats (2008, pp. 49-67), "las políticas públicas son una serie de decisiones o acciones coherentemente donde participan actores públicos y a veces no públicos con recursos institucionales con el fin de solucionar problemas políticamente colectivos".

En efecto, lo dicho por Subirats se aplica al caso del transporte peruano. El Poder Ejecutivo crea el marco legal para que la población use el transporte alternativo como la bicicleta, además establece incentivos económicos, a fin de que los gobiernos regionales y locales participen en la política pública nacional. Después, en respuesta, esos gobiernos (como las municipalidades de San Borja y San Luis) comenzaron a crear ordenanzas y firmaron convenios, para construir ciclovías y, así, recuperar espacios públicos.

En la siguiente entrevista, se muestra evidencia sobre las debilidades del proceso de implementación de la política del transporte alternativo ciudad de Chiclayo.

“No existió coordinación por parte de un representante del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Cuando se empezaron a desarrollar ciclovías recreativas, lo que sí hubo fue coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el IPD (Instituto Peruano del Deporte), después nos dejaron solos. Inclusive logramos muchas metas económicas, que supuestamente eran para construir infraestructuras de ciclovías, pero el alcalde de turno lo invirtió en otras obras, por lo cual sentimos abandono por parte de la autoridad local y del Gobierno [nacional]. La ciudadanía tenía muchas expectativas por las ciclovías porque trabajamos dos años consecutivos para lograrlo. En las actividades se involucraron muchos padres de familia y niños”. (Gerente de Educación y Cultura).

Asimismo, la ausencia de información sobre políticas de transporte alternativo entre los funcionarios municipales fue una barrera que obstaculizó el desarrollo de la iniciativa nacional por parte de la Municipalidad Provincial de Chiclayo.

Se desarrolló un foro por parte de la organización alemana y grupos organizados de la ciudad de Chiclayo, y se habló mucho de la promoción de ciclovías, pero [cuando] revisamos el plan de gobierno del alcalde, no había cómo se iba hacer las infraestructuras, tampoco había un plan de trabajo, había mucho entusiasmo de la población, pero la autoridad y los funcionarios correspondientes no tenían la información y, por lo tanto, todo quedaba en palabras, y no se lograba concretar (Dirigente de la Asociación Masa Crítica).

Lo expuesto muestra que las autoridades de turno del Poder Ejecutivo se preocuparon por aprobar normas sobre el transporte alternativo a favor de la

ciudadanía. Sin embargo, el gran problema fue que no tuvieron o, en todo caso, no desplegaron una campaña de información previa, que abarcara todos los estamentos involucrados del Estado, desde el Gobierno nacional hasta el local. Esto, sin duda, hubiera coadyuvado al éxito de la política en cuestión. “La política, no solo depende de decisión, aunque esta sea correcta. Las decisiones deben ser legitimadas y puestas en práctica, también los gobernantes actúan a menudo e influenciadas por las fuerzas externas (Majone 1997, pp 190-213)

En la siguiente entrevista, se recoge otra evidencia sobre la falta de información respecto al transporte alternativo por parte del exalcalde de Chiclayo David Cornejo Chinguel.

Las autoridades siempre hablan de ciclovías, pero no tienen un proyecto concreto como desarrollarlas. Cuando nos reunimos con el alcalde Cornejo Chinguel, no tenía ningún proyecto, nosotros le entregamos el proyecto “Respeto al ciclista, Chiclayo” pero después de un tiempo, lo abandonaron. Quedó en nada. (Dirigente de ciclistas Chakra Bike)

Asimismo, lo que sucedió en Chiclayo por ser una ciudad media, no tuvo la suficiente información y tampoco el acompañamiento por parte del Estado para poder adecuar el diseño de la política del transporte alternativo, solamente fue aprobado por las autoridades locales y no existió ningún tipo de gestión por parte de ellas.

### **3.2 Descoordinación en la implementación**

Otro de los graves problemas que afectó la adecuación de la política pública sobre el transporte alternativo en Chiclayo fue la falta de coordinación. En el ámbito externo, el Gobierno nacional se limitó a promulgar la norma y delegó la responsabilidad de su desarrollo a los gobiernos subnacionales, en el que se sitúa la comuna chiclayana. No hubo reuniones de coordinación, mesas de trabajo, charlas de orientación, visitas para escuchar y atender las inquietudes de los funcionarios edilicios. Y en el ámbito interno, esto es en el interior de la municipalidad, cuando la ejecución de la política le era encomendada, cada área funcionaba por su lado, cada funcionario actuaba y hacía lo que podía, adecuando la norma según sus propias prioridades y, muchas veces, no

respetaban los procedimientos y los ciclos de la política pública. Muchos de los acuerdos de sesión de concejo tomados sobre el asunto quedaron en agenda, ya que no se dio prioridad y seguimiento.

El transporte alternativo siempre era tema de los alcaldes que llegaban al poder y tema de campaña electoral. Antes de que saliera la ley, ya existían autoridades preocupadas por el tema coyuntural de crear un transporte alternativo, pero siempre quedaba en propuesta. Por ejemplo, existen ciclovías de 1995 que las construyeron y las dejaron ahí. Existen muchas ciclovías que han construido [las autoridades de turno], pero solamente porque era un tema coyuntural, después las olvidaban. Y cuando sale la ley, se coordinó con funcionarios del gobierno local y representantes del Estado, pero siempre cada uno trabajaba por su lado. Para que compruebes, te vas por la avenida Cornejo y ahí encontrarás una ciclovía totalmente abandonada y, por cierto, se podría decir que es la ciclovía más fea del mundo. Esto es una muestra de que nuestras autoridades, cada una, ha trabajado por su lado, nunca llegábamos a un acuerdo para el beneficio de la ciudad, no había un proyecto en sí para dar seguimiento. Cada funcionario trataba de cumplir su función y se retiraba, y así pasaron los años. (Gerencia Desarrollo Urbano).

No solo los funcionarios trabajaban de manera aislada en la municipalidad, sino incluso el mismo alcalde, quien naturalmente era el llamado a hacer cumplir la norma en la Capital de la Amistad.

Cuando se trataba el tema de las ciclovías, existía una mezcla de intereses. Los funcionarios poco hablaban de la ciclovía, el alcalde hablaba menos. Recuerdo que terminó el periodo de Beto Torres e ingresó el alcalde Cornejo Chinguel y sus funcionarios ya no hablaron de ciclovías, y uno como representante de los ciclistas tenía que ir a tocar las puertas nuevamente. (Dirigente de Ciclistas Fox Bike)

Los funcionarios municipales, incluido el alcalde de turno, no lograron tomar conciencia sobre el concepto de movilidad sostenible ni lograron trabajar de manera conjunta con la sociedad civil. Tenían una ciudadanía interesada en el transporte alternativo, pero no supieron aprovechar esta situación. Les faltó compromiso y voluntad política.

En esa línea, las gestiones municipales no tuvieron una predisposición por difundir los efectos positivos del transporte alternativo. Es decir, el mejoramiento del mismo transporte público mediante el uso de bicicletas (lo que significa que el ciudadano cuenta con más opciones para trasladarse), la reducción de la contaminación del medio ambiente (las bicicletas no emanan gases como sí ocurre con los vehículos que usan combustible), el mejoramiento de la salud (hay que pedalear para trasladarse en bicicleta, lo que equivale a hacer ejercicios). Lo que hicieron fue desacreditar el programa al no saber cómo ejecutar la política nacional. Esto, paulatinamente, generó malestar en la población que acudía a participar en las actividades de la municipalidad y presenciaba una desorganización y, por otro lado, comprobaba que no había cambios en los espacios públicos destinados a las ciclovías, sino que seguían igual y muchas veces peor.

La autoridad municipal no trabajó con sus funcionarios la puesta en marcha del transporte alternativo. Aquí otra evidencia que se suma a las anteriores.

Soy funcionario de planta y no recuerdo ver algún alcalde interesado en ciclovías. Soy testigo de cómo en sesión de concejo se aprobaban ordenanzas para crear ciclovías, pero nunca llegaban a mi área, donde se preparaban los estudios y los diseños. Cuando estaba en la Oficina del Plan de Regulación de Rutas, no llegó el alcalde a coordinar nada, a pesar de que era un tema de coyuntura y toda la ciudadanía comentaba que habían más carros que gente y que era necesario crear un transporte alternativo. (Jefe de Oficina de estudios)

Para el éxito de esta política pública, se requiere que las autoridades trabajen de manera conjunta con sus funcionarios y con la sociedad civil. En este sentido, se revisará la participación de la sociedad civil en el tema del transporte alternativo.

### **3.3 Poca participación de la sociedad civil en el transporte alternativo**

En Chiclayo ocurre algo muy particular, la ciudadanía organizada está interesada en que se desarrolle un transporte alternativo para reducir la congestión vehicular y luchar contra el cambio climático, pero las autoridades no consideran a la sociedad civil al momento de desarrollar sus proyectos. De hecho, lo que se ha

avanzado a nivel de ciclovías es por la presión ciudadana, no por el interés de las autoridades. En la siguiente entrevista, una evidencia sobre esto.

Como ciudadano de a pie, me doy cuenta de que, todos los días, la congestión vehicular genera el descontrol del transporte público. Y ves que las autoridades no actúan frente al problema. Es por ello que los ciudadanos que nos gusta el ciclismo planteamos una sugerencia: tocar las puertas de la municipalidad y decirle al alcalde sobre la problemática que está presente. [Cuando lo visitamos] el alcalde no tenía ninguna política de transporte alternativo, no está interesado en reducir la contaminación. Sin embargo, ahí en la reunión que tuvimos, le manifestamos que el siguiente mes le alcanzaríamos un proyecto piloto para hacer ciclovías.

El entusiasmo, la valentía que le poníamos para que este proyecto de crear ciclovías siga adelante [se vio menoscabado], como que nos desanimaban las propias autoridades, nos ponían trabas. No hay tiempo, hay poco presupuesto, no tenían voluntad de trabajar. (Dirigente de ciclistas Chakra Bike)

La participación de la sociedad civil organizada puede lograr que las autoridades realicen una buena política pública, pero lo que ocurre en Chiclayo es que hay un fuerte desinterés de los funcionarios de querer trabajar con la población. Se identifica el problema público ligado al transporte alternativo, la gestión edilicia unas veces lo atiende, pero lo hace de manera coyuntural, no cuenta con objetivos claros, ni instrumentos de gestión ni normativas que le permitan un posterior diseño de este tipo de transporte.

Las ciclovías, que se encuentran por tramos o en total abandono en la Capital de la Amistad, grafican la desidia de las autoridades locales por este tema. Esas vías fueron construidas por presión de la ciudadanía. Desafortunadamente, con el cambio de alcalde o, incluso, con el simple cambio de gerente municipal, se paralizaba lo que se había avanzado en esta materia.

La ciclovía Chiclayo-Pimentel se realizó con mucho entusiasmo. Muchos ciclistas transitamos por ahí, pero solamente lo realizamos por muy poco tiempo, ya que las autoridades no le brindaron el debido cuidado a la infraestructura, la abandonaron. Ahora cualquiera pasa sobre ella, muchos vehículos. No tiene señales, está despintada, las autoridades no le brindan el debido

cuidado. Ante ello, como sociedad civil realizamos reclamos para que exista un transporte alternativo teniendo en cuenta la bicicleta, y sobre todo [pedimos] que se comprometan las autoridades y nos respalden como sociedad civil. Como un ciudadano comprometido con su ciudad [soy consciente de que] se puede hacer algo y lograr muchas cosas, pero siempre y cuando las autoridades tengan la voluntad de querer trabajar con la sociedad. Nosotros no hacemos demorar las obras, sino que queremos que estén bien ejecutadas para beneficio de todos, y no suceda el abandono de muchas ciclovías en la ciudad de Chiclayo. (Dirigente de Ciclistas Fox Bike)

El rol de la sociedad civil es fundamental en el diseño de la política pública porque va a permitir que esta sea ejecutada de una manera eficiente y con transparencia (Lámbarry *et al*, 2010). Ello va a crear en la ciudadanía un valor público sostenible en el tiempo, porque la misma población va a defender la obra pública de la que formó parte en su diseño.

Las ciclovías de Chiclayo constituyen un claro ejemplo de cuando las autoridades diseñan políticas públicas encerradas en sus oficinas, sin preocuparse por comprometer a la población en la identificación del problema y la búsqueda de alternativas de solución. El resultado: infraestructuras de ciclovías abandonadas sin que nadie se alarme por ello. La ciudadanía no las defiende porque, al no haber participado en su creación, no le asignan un valor, no lo sienten suyo.

“La sociedad civil se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos que surgen del mundo privado que traen las demandas e intereses de la sociedad y ponen en tema de agenda en la esfera política”, Llona (2017). En efecto, las organizaciones que componen la sociedad civil tienen problemas puntuales y muchas de esas organizaciones ya tienen propuestas de solución. En consecuencia, las autoridades deberían aprovechar esta situación, escuchar a esos organismos y atender con prontitud sus demandas. El solo hecho que la sociedad civil muestre interés por determinados asuntos, es un punto a favor de la gestión municipal. Pues ello es un indicio de que, cuando la comuna ponga en marcha la política pública, la ciudadanía se involucrará en todos los ciclos de la iniciativa. Pero, lamentablemente, esto no sucedió en la creación de las ciclovías en la Municipalidad de Chiclayo, aquí la evidencia



Cuando coordinaba con los funcionarios de las ciclovías recreativas, ellos trabajaban en la oficina y no coordinaban con la población. Es más, ellos decidían las calles [en las] que se iban a hacer las ciclovías. Entonces, yo les manifestaba que tenían que trabajar con la gente, pero los funcionarios actuaban de otra manera. Había un funcionario que vivía a dos cuadras del trabajo y [a pesar de estar tan cerca] venía en su carro. Desde ese punto de vista, el funcionario estaba desmotivado en hacer ciclovías. (Jefe de Logística ciclovía recreativa).

Asimismo, los funcionarios tenían desconfianza, no eran transparentes al momento de diseñar la política pública del transporte alternativo. Esto generó una dificultad para el desarrollo de la ciudad, porque no encontramos la adecuación de la política nacional a nivel local.



## CAPÍTULO 04. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE ADECUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

En los capítulos anteriores se han identificado tres tipos de problemas de adecuación del diseño de la política local de transporte alternativo en Chiclayo, y que el presente capítulo identificará tres tipos de causas principales, como se resume en el cuadro número 06 y que serán desarrolladas a continuación.

*Cuadro N° 6: Principales causas de los problemas de adecuación del diseño de la política pública del transporte alternativo.*

<b>Problemas</b>	<b>Causas</b>
Inexistencia de información para una correcta formulación de una política pública.	Funcionarios locales no le dan prioridad al transporte alternativo.
Descoordinación en la implementación	Presencia de grupos de interés (dirigentes de asociaciones de taxistas).
Poca participación de la sociedad civil en el transporte alternativo	Miedo de funcionarios por perjudicar su reputación al no cumplir las expectativas de la población.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

En el siguiente capítulo se desarrollará las causas de los problemas de adecuación del diseño de la política pública del transporte alternativo en Chiclayo.

### **4.1 Funcionarios locales no le dan prioridad al transporte alternativo**

Una vez creada, la política de transporte alternativo quedó en poder de los gobiernos regionales y locales para que la desarrollen en sus ámbitos. Así, mediante sus respectivas leyes orgánicas, se les dio las atribuciones para que se acoplen a la política nacional y, en consecuencia, recuperen espacios públicos y generen un transporte sostenible de calidad. Sin embargo, tal como

un funcionario municipal entrevistado lo expresa, los funcionarios no le dieron la importancia correspondiente.

Trabajé cuando se realizaban [las actividades por] las ciclovías recreativas. Pero después de un tiempo, el alcalde cambió de gerente y a mí me rotaron a otra área para administrar el camal, y después ya no le di continuidad; además, a los compañeros que trabajaban conmigo también los rotaron, y ya no se habló más del tema de ciclovías del transporte alternativo. (Proyectista Ing.)

Así pues, se revelan dos tipos de subcausas, por una parte la baja priorización por parte de quienes dirigían la municipalidad y un problema de continuidad por la alta rotación del personal.

El testimonio recogido líneas arriba, y que se evidencia por parte del entrevistado, funcionario de la Gerencia de Desarrollo Vial y Transporte de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, en la que justamente se rotó al personal con el cambio del titular de esa dependencia.

Trabajé varios años en la oficina del Plan de Regulación de Rutas; el alcalde no coordinaba con el gerente de la oficina sino conmigo, que era un trabajador del mismo partido del alcalde, después cambiaron de gerente y me rotaron, y ya no hablé sobre ciclovías, tampoco me enteré respecto a si el personal que ingresó siguió trabajando el tema del transporte alternativo, pero sí era muy aceptado este tipo de política pública de recuperar espacios para la ciudadanía. Era algo bueno. (Jefe de Oficina de estudios)

Un punto que se debe subrayar, y que se interpreta de las entrevistas, es que los funcionarios no tuvieron interés por el transporte alternativo. Al contrario, lo que parece haber sucedido, en función de las conversaciones mantenidas con exfuncionarios, es que las autoridades de la municipalidad antepusieron sus propios beneficios en detrimento de los de la ciudadanía. Así por ejemplo el exalcalde Roberto Torres no coordinaba con el jefe del Plan Regulador de Rutas

Municipal las labores sobre este tema, sino con un trabajador de esa área. Ello debido a que el funcionario no era afín al partido del alcalde (información recogida de entrevistas formales e informales). La consecuencia de esto era que el trabajador no podía impulsar el tema, porque no tenía poder decisorio, como sí lo tenía el funcionario, y, además, si lo cambiaban, se paralizaba todo el trabajo realizado.

El desinterés de los funcionarios respecto a la política de transportes alternativo también se debe a los perfiles de los gerentes: son personas que no tienen estudios de especialización sobre el tema. Esto conlleva a que no tengan una noción básica sobre la cuestión para proponer un equipo técnico idóneo y, así, lograr la implementación de toda la política pública nacional del transporte alternativo.

A continuación, en el cuadro N° 07, se muestra experiencia profesional de los gerentes de la Gerencia de Transportes y Desarrollo Vial de la Municipalidad de Chiclayo.

*Cuadro N° 7: Formación profesional de los gerentes de la gerencia de transportes y desarrollo vial de la municipalidad provincial de Chiclayo.*

<b>Profesión</b>	<b>Nombre</b>	<b>Año</b>	<b>Experiencia profesional (Antes de asumir la gerencia)</b>
Abogado	Cristhian Soriano Castro	2011-2012	Asistente Técnico Legal – Gerencia de Asesoría Jurídica - Municipalidad Provincial de Chiclayo (abr. de 2009 – jul. de 2010)

			Asistente Técnico Legal – Gerencia General- Municipalidad Provincial de Chiclayo (ago. de 2010 – may. de 2011)
Abogado	Javier Valencia Gutiérrez	2013 – 2014	Abogado particular No se encontró otra información sobre su desempeño profesional
Profesor	Guillermo Zacarías Guerrero Guerrero	2014	Docente del Instituto Superior Tecnológico "República Federal de Alemania"- Chiclayo. Exsecretario general del Sindicato de Docentes de Educación Superior-Base Lambayeque
Ingeniero de Sistemas	Edwin Vásquez Sánchez	2014 – 2015	Gerente Municipal, Municipalidad

			Distrital de Pomalca-Chiclayo (2014) Regidor provincial de Chiclayo (2003-2006)
Abogado	Isaías Merino Chavesta	2015- 2016	Abogado particular No se encontró otra información sobre su desempeño profesional
Abogado	Jhon Dandy Vega Sánchez	2017- 2018	Gerente de Asesoría Jurídica de la Municipalidad Provincial de Chiclayo (2015-2016)

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de las resoluciones de alcaldía de la Municipalidad de Chiclayo, 2011- 2018; Transparencia municipalidad de Chiclayo; Ministerio de trabajo; Jurado Nacional de elecciones (voto informado).*

En la designación de los puestos claves para implementar la política de transporte alternativo, se necesita profesionales con experiencia en la materia, para que puedan tomar decisiones técnicas y políticas. Pero, al estudiar el caso de la Municipalidad de Chiclayo, uno se encuentra con que la mayoría de los funcionarios es de profesión abogado, lo que no necesariamente los invalida para asumir este tipo de funciones si es que tienen experiencia relevante sobre el tema, pero además, no a excepción de uno de los gerentes, antes de ser designados en este puesto, no contaban con experiencia en gestión pública. Esto ha hecho que, al momento de tomarse las decisiones en el sector, se priorizara

el aspecto legal y se descuidara el aspecto técnico relativo al transporte, la razón de ser de una Gerencia Municipal de Transportes. Esta situación, inevitablemente, también afectó la implementación del transporte alternativo de bicicletas en Chiclayo.

El desinterés de los funcionarios también se genera cuando el alcalde no designa al gerente correspondiente para realizar el trabajo de implementación de la política del transporte alternativo. En la siguiente entrevista, se muestra la evidencia.

Era el año 2015, yo desempeñaba el cargo de gerente de Educación y Cultura, y ahí [en la Gerencia de Transportes] había unas metas que cumplir sobre ciclovías recreativas, que eran por parte del Estado, pero lo que sucedió fue que el alcalde de ese entonces, David Cornejo Chinguel, tenía que designar al gerente de Transportes [y no lo hacía], entonces designa al de Educación y Cultura [para que cumpliera esas metas]. Fue así que desempeñé este trabajo, cumplí las metas, pero no sentí un trabajo cien por ciento realizado, ya que no tenía una formación técnica, ni tampoco había los funcionarios idóneos. (Gerente de Educación y Cultura)

Así pues, se puede constatar que cuando no existen los profesionales idóneos, la implementación de las políticas públicas o, especialmente, el ciclo de políticas públicas no se desarrolla adecuadamente, lo que conlleva a que los funcionarios terminen abandonando el tema.

Hay otro motivo en el que se basa el desinterés de los funcionarios por las políticas del transporte alternativo. Algunos de ellos no realizan sus funciones adecuadamente sentir que la estabilidad laboral protege su incumplimiento de sus funciones, no temen quedarse en la calle por incumplir sus labores.

Me desempeñaba como trabajador de Logística en la Gerencia de Desarrollo Urbano [de la Municipalidad de Chiclayo], y llegó a mis manos un documento para plantear un proyecto de transporte alternativo, entonces designé a un ingeniero de planta para que desarrollara el proyecto, pero no lo realizó, apeló a que no tenía tiempo y no tenía

los materiales, lo quejé pero no lo pude botar.( Gerente Desarrollo urbano)

Cuando estaba de gerente de Educación y Cultura y se empezaron a desarrollar los trabajos de las ciclovías recreativas, los trabajadores no querían trabajar. Más aún, si había una actividad para el día domingo, no llegaban los trabajadores nombrados. Y para mala suerte, casi todas las actividades de ciclovías recreativas se realizaban el día domingo, y la mayoría de trabajadores nombrados de la gerencia no llegaban. Siempre se quejaban y, más aún, tenían el respaldo del Sindicato de los Trabajadores. (Gerente de Educación y Cultura)

Ello no significa que la estabilidad sea un problema, por el contrario, ella puede ser de gran beneficio para los trabajadores al protegerlos de la arbitrariedad de sus superiores, sin embargo, es necesario regular y supervisar el trabajo de los funcionarios para que cumplan con las funciones para las cuales fueron contratados. Una solución a este tema podría provenir de la futura implementación de la ley 30057 del servicio civil en su artículo 30 nos detalla las compensaciones de ingresos y beneficios de los funcionarios del sector público Esta ley podría servir para incentivar a los funcionarios gerentes y así poder desarrollar la política pública del transporte alternativo. Asimismo, sería una forma de integrar a los trabajadores, ya que se sienten disconformes de trabajar los días feriados. La implementación ley 30057 también permitiría valorar la competitividad de los funcionarios públicos para ser equitativos en su labor que desempeñan.

#### **4.2 Presencia de grupos de interés**

Cuando se empezó a implementar la política pública sobre transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo, aparecieron unos grupos de interés que trataron de boicotear la iniciativa porque consideraban que los perjudicaba económicamente. Se trató de un sector de los transportistas. En este sentido, los dirigentes de los taxistas, disconformes con la creación de ciclovías en el centro de Chiclayo, manifestaron que estas no tienen por qué existir en el centro de la ciudad.



“Juan Vásquez calificó la propuesta de aprobación de sesión de concejo de incoherente. ‘La creación de ciclovías no es posible. ¡¿Cómo van a cerrar las calles principales de Chiclayo?! Suena algo ilógico, la gente, ¿cómo se va trasladar? Los funcionarios tienen que realizar otro tipo de obras y no perjudicar a la ciudadanía’, expresó el dirigente”. (10-10-2015, Radio Programas del Perú).

De esta manera, los dirigentes de los taxistas trataron de poner en contra de la mencionada política a la opinión pública, a fin de que no se implemente. Y así, declaraciones como la anterior se convierten en un obstáculo para los funcionarios encargados de ejecutar esa política, pues tienen que tomar decisiones técnicas que muchas veces perjudica los intereses de los dirigentes, y el alcalde, ante la presión del grupo de dirigentes, es posible que termine cambiando a los funcionarios, y no se llegue a concluir la política pública.

Ahora bien, los taxistas están bien organizados e, inmediatamente, frente al llamado de sus dirigentes, protestan en las calles.

“Juan Vásquez García, presidente de la Central de Empresas, Asociaciones y Operadores del Servicio de Taxis de Lambayeque (CEAOS regional), y Segundo García Sánchez, dirigente del Sindicato Único de Taxistas Independientes de Lambayeque (Sutil), [durante la protesta de sus agremiados] manifiestan los actuales problemas de transporte, opinan sobre la participación de la actual gestión municipal y critican la ‘deficiencia’ técnica en la gerencia sectorial.” (Edición n.º 946- 2015, Semanario Expresión).

Así, mediante actos de protesta, los dirigentes de los taxistas se opusieron a la creación de ciclovías. Sin embargo, también ocurrió que, su protesta también coincidió con otras medidas adoptadas por la municipalidad, por ejemplo, que la municipalidad formalice a todos los taxistas para que no haya competencia desleal entre taxistas formales e informales. Luego, ya en la protesta, con las calles bloqueadas, exigieron que no se continúe con las ciclovías, y presionaron a las autoridades para que así sea.

En el lado contrario, se encuentran los ciclistas chiclayanos, quienes son minoría y si bien están organizados, en términos de cantidad no son suficientes para contrarrestar la presión de los transportistas

En este tiempo, como presidente Chakra Bike, cuando realizamos ciclismo de sensibilización y declaramos por los medios [de comunicación] pidiendo que se creen más ciclovías, el alcalde poco nos hace caso. Los que terminan ganando y salen más en los medios de comunicación son los taxistas, ya que tienen dinero para realizar protestas, declarar en los medios de comunicación y meter presión a los funcionarios de la municipalidad. (Presidente del club de ciclistas Chakra Bike)

Soy testigo de que cuando se estaba trabajando en coordinación con los funcionarios de las ciclovías recreativas, los dirigentes de taxis salían a declarar, en los medios de comunicación, que el transporte alternativo no era una propuesta viable para Chiclayo, y al día siguiente salían los titulares en los medios de comunicación, y todos los días hablaban y opinaban en contra del funcionario público [de las ciclovías]. Mejor dicho, le sugerían al alcalde que saque a tal gerente, y eso sucede: salía un funcionario y se dejaba de lado el transporte alternativo. (Presidente del club de ciclistas Chakra Bike).

Creo que los taxistas ven a los ciclistas como una amenaza económica, porque el transporte alternativo nos permite circular por toda la ciudad y eso no les encanta. A mí que soy mujer y manejo bicicleta me meten el carro y me insultan [en la calle], y en los medios de comunicación los dirigentes de los taxis opinan contra el alcalde y sus funcionarios. Los taxistas tienen dinero para pagar a los periodistas en los medios de comunicación y, así, tratan de sacar a los gerentes. (Dirigente de ciclistas, Asociación Masa Crítica).

Como se puede apreciar en la entrevista a los dirigentes de los ciclistas, estos son minoría y, según sus declaraciones, los taxistas no solo son mayoría, sino también cuentan con dinero. Por lo tanto, los taxistas, para el alcalde, representan un gran número de votos, y toda autoridad que tiene ambiciones políticas cede y no se compra el pleito de crear un transporte sostenible que beneficie a la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, el presidente de la Central de Empresas y Operadores de Taxis de Lambayeque, Juan Vásquez, señaló:

“En la ciudad de Chiclayo, actualmente más de 36 000 taxis circulan diariamente, generando un incremento desmesurado del parque automotor, de los cuales solo 12 mil vehículos circulan de manera formal, el resto trabaja informalmente, generando caos y congestión vehicular”. (02-02- 2018, Radio Programas del Perú).

En relación con el ciclismo, el presidente de Chakra Bike, Francisco Irigoyen Tenorio, afirmó:

En nuestra participación de las ciclovías recreativas, participaron 120 ciclistas. Si nos juntamos con los demás grupos, existen más. (28 – 01 – 2018, Diario Correo).

Un grupo mayoritario de transportistas presionó al alcalde, a través de los medios de comunicación, para que cambie funcionarios, y la otra cuestión fue que el grupo reducido de los ciclistas no logró defender la política pública y conseguir su adecuación a la realidad local de Chiclayo.

#### **4.3 Miedo de los funcionarios por perjudicar su reputación al no cumplir con las expectativas de la población.**

Luego de que el Poder Ejecutivo promulgara la norma sobre el transporte alternativo, quedó en manos de las autoridades regionales y locales su implementación. Como ya se ha apuntado, se modificó las leyes orgánicas de estos gobiernos, a fin de que tengan las atribuciones respectivas sobre esta materia. Sin embargo, el gran problema fue que, al mismo tiempo que se les arrogaba nuevas facultades, no se les dotaba del presupuesto necesario para llevar a cabo esta labor.

En la siguiente entrevista, se recoge evidencia con respecto a cómo los funcionarios realizaban las actividades sobre las ciclovías recreativas en Chiclayo.

El Estado generó gran expectativa con la creación de la ley del transporte alternativo, porque significaba recuperar espacios públicos, y la ciudadanía se sentía con derecho

a esos espacios. Pero cuando ejecutamos el cumplimiento de la primera meta de la ciclovía recreativa, nos encontramos con que no había lugar para realizarlo. Los niños llegaban, los padres llegaban, pero no había las señales de tránsito en los lugares adecuados.

Realizar un transporte alternativo es bueno, pero el Estado no brinda presupuesto, y se hacía todo el esfuerzo para poder desarrollar esta campaña, pero a pesar de ello, algo quedaba inconcluso. Porque el transporte alternativo de bicicleta permitía que los ciudadanos lleguen con sus familias [completas] al lugar acordado para la actividad. Es turismo, es salud pública y, por lo tanto, uno, como funcionario público, tiene que brindar las condiciones básicas, pero vez que no tienes el respaldo político del Estado. Y los padres de familia le reclaman al funcionario público del nivel local por no brindar las condiciones necesarias de seguridad. (Gerente de Educación y Cultura)

El transporte alternativo era un engaño muchacho, un circo. Cuando [las actividades sobre las ciclovías] las realizaba la Municipalidad de Chiclayo, la gerente nos manifestaba que iban a cerrar las calles de Chiclayo e iban a participar varias instituciones, pero llegado el momento, participaban pocos y no había ni agua después de realizar las corridas en bicicleta, y eso generó malestar en la ciudadanía y, especialmente, a los de mi grupo del club de ciclismo Chakra Bike, cuyos participantes decían que las ciclovías no brindaban seguridad. (Dirigente de Chakra Bike).

Otra de las causas por las que no participó la ciudadanía masivamente fue porque la municipalidad chiclayana no convocó a todos los grupos de ciclistas en las actividades relativas a las ciclovías recreativas.

En el tiempo que llevo como dirigente, no me invitaron los gerentes a participar de las ciclovías recreativas programadas. Me enteraba de eso cuando ya había sucedido. (Dirigente de la Asociación Masa Crítica).

Para que funcionen las políticas públicas, se necesita que las autoridades coordinen con todos los actores involucrados en el tema. Como se ha visto aquí, el programa del transporte alternativo de bicicletas se ejecutó parcialmente y sin ninguna adecuación en el diseño en la Capital de la Amistad, sin embargo, el problema fue que no se generó las condiciones necesarias para brindar un transporte de calidad, tampoco fue sostenible ni se recuperó los espacios

públicos. Esto a raíz de que el Gobierno nacional no se involucró con el tema en su totalidad y no acompañó la adecuación del diseño de la política a la realidad local. El Gobierno local tampoco se involucró totalmente, el cual carecía de personal calificado para adecuar la política de transporte alternativo al nivel local; asimismo los funcionarios municipales no invitaron a todos los dirigentes de los ciclistas para que no los criticaran por las deficiencias en la organización de las ciclovías y, de esta manera, cuidaban su reputación.



## CAPÍTULO 05. CONCLUSIONES

Como primera conclusión tenemos que de acuerdo a la investigación teórica, se ha determinado que las políticas de gestión pública a nivel nacional e internacional respecto a la ejecución del transporte alternativo de bicicleta, aquellos gobiernos locales que han tenido un mejor planeamiento, comunicación y trabajo en conjunto con los actores (dirigentes de ciclistas, sociedad civil, gremio de transportistas), tuvieron mejores resultados. Por el contrario, el caso de Chiclayo muestra que una ausencia de adecuación a las características locales, una ausencia de coordinación con las sociedad civil aunado a un desinterés en el tema llevaron a que no se implemente dicha política. El aporte teórico de esta investigación respalda y confirma lo anteriormente expuesto, siendo esto relevante para que los gobiernos locales de Perú que deseen implementar el transporte alternativo de bicicleta.

La segunda conclusión de la investigación la identificación de los problemas que se manifestaron durante la adecuación del diseño de la política pública del transporte alternativo de bicicleta en la ciudad de Chiclayo. Hacemos énfasis en que el Poder Ejecutivo promulgó la norma sobre el transporte alternativo de bicicleta, (Ley N.º 29593), promovida desde el Poder Legislativo, para generar una movilidad sostenible, saludable con las personas y amigable con el medio ambiente, asimismo para recuperar espacios públicos, y, de esta manera, beneficiar a la ciudadanía y luchar contra el cambio climático (Sanz, 2005). Sin embargo, para su implementación, se desentendió de la adecuación del diseño a las diferentes realidades del país y se limitó a delegar esa responsabilidad a los gobiernos subnacionales. No realizó labores de coordinación ni los orientó respecto a cómo debían adecuar la norma. En ese sentido, la presente investigación puso en evidencia los problemas que genera que el nivele central cree una política nacional sin tener en cuenta cómo los gobiernos locales y regionales van a actuar frente a la mencionada política.

Asimismo, el diseño de la política pública sobre el transporte alternativo tuvo una falla de origen: el Estado la elaboró con escasa información, principalmente orientada a ciudades grandes como Lima y no en ciudades intermedias o pequeñas, pues esa información no se ajustaba a las realidades del transporte

de las diversas localidades del país. Cuando llegó el momento de implementar la norma en Chiclayo, la municipalidad se encontró con este problema y, al mismo tiempo, con que como institución pública tampoco tenía información al respecto ni personal calificado sobre la materia para adecuar la política.

Como tercera conclusión, la investigación muestra que la adecuación de la norma también falló por problemas de descoordinación. Hubo descoordinación entre los mismos funcionarios municipales (ámbito interno), así como entre la comuna y el Poder Ejecutivo (ámbito externo). En la comuna, cada funcionario marchaba por su lado, incluido el propio alcalde de Chiclayo, quien, en lugar de ponerse de acuerdo con sus colaboradores sobre las acciones a seguir, prefería emprenderlas sin avisarles. Y en el caso del Ejecutivo, este poder del Estado también optó por trabajar sin coordinar con los gobiernos subnacionales y luego les impuso la responsabilidad de implementar el transporte alternativo en sus localidades.

La adecuación de la política sobre el transporte alternativo también fracasó porque la Municipalidad de Chiclayo no logró concientizar a la ciudadanía sobre los beneficios del transporte alternativo de la bicicleta, tales como el mejoramiento de la salud, por la actividad física que demanda este transporte, menos contaminación ambiental porque las bicicletas no emanan gases tóxicos, y la ampliación y recuperación de los espacios públicos para las ciclovías. Los funcionarios municipales no se preocuparon por reunirse con todos los actores vinculados al tema del transporte en busca de consensos. Pocas veces se reunieron con la Sociedad Civil. Sin embargo, allí donde esta participó se construyeron ciclovías funcionales, mientras que en donde no lo hizo las infraestructuras rápidamente cayeron en desuso y luego fueron abandonadas.

Lo anterior muestra una falta de interés de parte de los funcionarios municipales con relación a la política en cuestión. Una de las razones de este desinterés fue el hecho de que los funcionarios no tenían experiencia en materia de transporte público, más aún en transporte público alternativo, tampoco tenían formación en gestión pública. Por lo tanto, no tenían una visión especializada sobre el tema ni una propuesta coherente de seguir, desconocían sobre la secuencia de los ciclos de la política pública.

Los grupos de interés también contribuyeron para que la norma sobre el transporte alternativo no tuviera éxito. Estos grupos, representados por las asociaciones de transportistas, presionaron fuertemente a los funcionarios públicos mediante diversos actos de protestas y a través de los medios de comunicación, para que no se concrete la implementación del transporte alternativo.

Finalmente concluimos que la presente investigación ayudará a tener un mejor conocimiento del tema y obtener datos relevantes y comprobados para no cometer los errores que se hicieron en la Municipalidad Provincial de Chiclayo y lograr una mejor gestión cuando se desee implementar las políticas públicas respecto al uso alternativo del transporte de bicicleta.





## BIBLIOGRAFÍA

AGUILLAR, Luis

1995 “Política Pública”. España: Siglo XXI

[http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf)

AVELLANEDA Pau y LAZO Alejandra

2011 “Aproximación a la movilidad cotidiana en la periferia pobre de dos ciudades latinoamericanas. Los casos de Lima y Santiago de Chile”. Revista Transporte y Territorio N° 4, Universidad de Buenos Aires, 2011. pp. 47-58. Consulta: 16 de marzo de 2014.

[www.rtt.filo.uba.ar/RTT00404047.pdf](http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00404047.pdf)

BARCELAY Michael y LAZO Juan Carlos Cortázar

2004 “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas gerencia social”. Washington DC INDES PP 47- 49.

BRÚA, Ana y IRADE Elisa

2013 La Bicicleta en la ciudad: Un análisis de cómo la Ciudad de Buenos Aires se adapta al cambio a nivel global en materia de transportes. Argentina: Universidad Argentina de la Empresa, Facultad de Administración y Negocios

Consulta 31 de agosto 2018

<https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/3924/Brua.pdf?sequence=1>

Banco Desarrollo, América Latina

2007 “Desarrollo Urbano y Movilidad En América Latina”. Lima.

GARCÍA Néstor, CASTELLANOS Alejandro, ROSAS Ana

2000 “Ciudad de los viajeros. México”: Grimaldo

Burga César, Víctor Carrasco, Alfredo Cossi, Hernando de Soto, Enrique Gherzi, José Herra, Ronal Kirby, Pablo Peña, Alvora Rojas.

1990 “El transporte Urbano de Pasajeros en Lima”. Lima: Ediciones Virrey S.A.

COBB Y ELDER

1995 “Agendas, alternatives, and public policies. New yor, p. 85.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2007 Expediente del Proyecto de Ley N° 01691. Ley marco de promoción al uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible. Consulta: 4 de noviembre de 2019.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc\\_expdig\\_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02830?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02830?opendocument)

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2008 Expediente del Proyecto de Ley N° 02830. Ley de promoción infraestructuras para el uso de Bicicleta como medio de Transporte. Consulta: 4 de noviembre de 2019.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc\\_expdig\\_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02830?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02830?opendocument)

DIARIO CORREO

Correo noticias. Consulta: 13 de octubre de 2018  
<https://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/ciclistas-exigen-ciclo-vias-en-la-ciudad-de-chiclayo-800022/>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

2010 Ley N° 29593. Ley que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promocióna su utilización como medio de transporte sostenible. Lima, 07 de octubre. Consulta : 10 de marzo 2018.

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29593.pdf>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

2013 Ley N° 30057. Ley del servicio civil. Lima, 03 de julio. Consulta : 02 setiembre 2019.

<https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

2018 Ley N° 30936. Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible. Lima, 22 de noviembre. Consulta : 05 octubre 2019.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-promueve-y-regula-el-uso-de-la-bicicleta-como-medio-ley-n-30936-1762977-4/>.

DANGOND, François, Monteoliva

2011 Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. Colombia

DAVILA, Mírela

2011 “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. Estado, Gobierno, Gestión Pública Chile, 2011, N°17 pp. 5 / 33.

GARTOR Miriam

2015 “El sistema de bicicletas públicas Bici Quito como alternativa de Movilidad sustentable: aportes y limitaciones”. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socio ambientales. Ecuador, N.º 18, septiembre pp. 249-263.

ELISSÉGARAY Pablo

2009 Tesis Titulo Uso de la bicicleta en la región Metropolitana. Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

Consulta 31 de agosto 2018

[http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cs-elissegaray\\_p/pdfAmont/cs-elissegaray\\_p.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cs-elissegaray_p/pdfAmont/cs-elissegaray_p.pdf)

## JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Voto informado. Consulta: 03 de siembre 2019

<https://votoinformado.jne.gob.pe/voto>

KINGDON, Jhon

1995 “ Agendas, alternatives, and public policies. New yor, p. 196.

LINDBLON, CHARLES. E.

1995 “La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de las políticas públicas”. Proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas grupo editorial Miguel Ángel Purras S.C. C.V. México pp. 19-27.

LLONA, Mariana, SORIA, Laura

2004 Presupuesto participativo: Alcances y límites de una política pública.

Lima. I Conferencia RELAC.

MAJONE, Giandoménico

1997 Capítulo VII: “El desarrollo de las políticas”. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 190-213.

MARSHALL, THOMAS Humphrey

1997 Ciudadanía y clase social. En: Revista española de Investigaciones sociológicas N° 79. Madrid.

MERILLEE Grindle

2009 “ Brecha de la implementación”. Navarro, Garza ( Editores). Política Pública y democracia en América Latina del análisis de implementación. Mexico: Printed, pp 33-51.

MERINO Mauricio

2016 Políticas Públicas. II edición. Mexico: Natalia Cervantes Larios

MINISTERIO DE TRABAJO

Portal de transparencia. Consulta: 03 setiembre 03.

MENY Yves y CLAUDE Jean

1992 Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO

2012 55 Acuerdo Municipal. Chiclayo 26, noviembre.

**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO**

2018 (Acuerdo Municipal)

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/3ce3bf\\_AM-066-2015-MPCH-A.PDF](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/3ce3bf_AM-066-2015-MPCH-A.PDF)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2013 Resolución de alcaldía N<sup>a</sup> 478 – 2013 – MPCH/A, 29 mayo. Consulta 2 abril de 2019.

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/b94ae6\\_Resolucion%20Alcaldia%20N%C2%B0%20478-2013-MPCH.pdf](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/b94ae6_Resolucion%20Alcaldia%20N%C2%B0%20478-2013-MPCH.pdf)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2012 Resolución de alcaldía N<sup>a</sup> 178- 2012- MPCH/A 29 marzo 2012. Consulta 2 abril

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5a5a35\\_RA0178-042012.pdf](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5a5a35_RA0178-042012.pdf)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2015 Resolución de alcaldía N<sup>a</sup> 79- 2015 - MPCH/A 2 enero 2015. Consulta 2 abril 2019.

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5e7a7c\\_RA-079-2015-MPCH-A.PDF](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5e7a7c_RA-079-2015-MPCH-A.PDF)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO.

2015 Resolución de alcaldía N° 1173-2015- MPCH/A 23 octubre 2015.

Consulta 2 abril 2019.

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/39a310\\_RA-1173-2015-MPCH-A.pdf](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/39a310_RA-1173-2015-MPCH-A.pdf)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2015 Resolución de alcaldía N° 79- 2015 - MPCH/A 2 enero 2015. Consulta 2 abril 2019.

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5e7a7c\\_RA-079-2015-MPCH-A.PDF](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/5e7a7c_RA-079-2015-MPCH-A.PDF)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2017 Resolución de alcaldía N° 823- 2017- MPCH/A 18 octubre 2017.

Consulta 2 abril 2019

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/6fec43\\_RA-823-2017-MPCH-A.PDF](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/6fec43_RA-823-2017-MPCH-A.PDF)

MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

2018 Resolución de alcaldía N° 1017- 2018- MPCH/A 13 agosto 2018.

Consulta 2 abril 2019.

[https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/12e714\\_RA-1017-2018-MPCH-A.PDF](https://www.munichiclayo.gob.pe/Documentos/12e714_RA-1017-2018-MPCH-A.PDF)

LÁMBARRY Fernando, TRUJILLO Mara y RIVAS Luis

2010 “El papel de las ONG en la formulación de políticas en transporte público en la ciudad de México: el caso del

centro Mario molina y el centro de transporte sustentable”. Revista Ciencias Estratégicas. Colombia, volumen 18 pp. 183-211.

PASTOR Margot

2009 Uso de bicicletas como transporte urbano seguro. Caso Surco. Tesis para optar el título de Licenciada en Geografía y medio ambiente.

Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Letras y Ciencias Humanas.

Consulta 28 de agosto 2018

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/452>

PORTAL DE TRANSPARENCIA MUNICIPALIDAD DE CHICLAYO

Portal de transparencia. Consulta: 03 de siembre 2019.

[https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte\\_transparencia\\_enlaces.aspx?id\\_entidad=1396#.XXVqg\\_BKi1s](https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=1396#.XXVqg_BKi1s)

RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ. RPP.

Noticias. Consulta: 5 de octubre de 2018

<https://rpp.pe/peru/actualidad/posiciones-divididas-genera-habilitacion-de-ciclovia-en-chiclayo-noticia-466237>

Ramos, José María, Sosa José y Félix Acosta.

2011 La evaluación de políticas Públicas en México. I Volumen. Mexico : Instituto Nacional de administración pública.

SANZ, Alfonso

2005 El viaje de las palabras. Informe de Valladolid 2005. Madrid

Consulta: 16 de marzo de 2014

SONORA, Hermosillo

2018 “La gobernanza del transporte público urbano en México: un comparativo de las localidades”. Estudios Sociales. México , volumen 28, Número 52.

SUBIRATS.

2008 Capítulo 4: “Los recursos”. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, pp. 69-92.

SUBIRATS, Joan y otros

2008 Capítulo 3: “Los actores de las políticas públicas”. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 49-67. Consulta: 8 de marzo de 2017.

[https://www.academia.edu/234911/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_Parte\\_1\\_See\\_parte\\_2\\_http\\_igop.uab.es\\_](https://www.academia.edu/234911/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_)

WILLUMSEN V.

2013 Un juego sobre la política de transporte. Chile. Universidad de Chile

