

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano en la Ciudad de Trujillo en el período 2019 - 2020 a partir de la experiencia de consultorías financiadas por un organismo de cooperación

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Leon Hurtado, Sarita Sakimi

Asesor:

Magallanes Reyes, José Manuel

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Magallanes Reyes, José Manuel, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano en la Ciudad de Trujillo en el período 2019 - 2020 a partir de la experiencia de consultorías financiadas por un organismo de cooperación del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Leon Hurtado, Sarita Sakimi de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 16/05/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

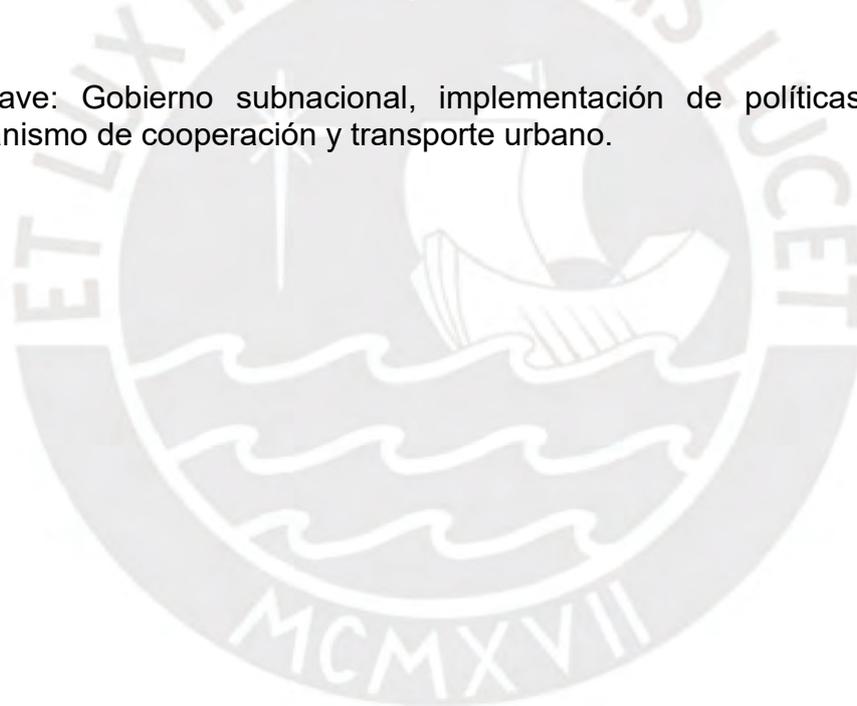
Lugar y fecha: Lima, 17 de mayo del 2024

| | |
|---|---|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Magallanes Reyes, José Manuel</u> | |
| DNI: 07255056 | Firma  |
| ORCID: 0000-0002-2593-0859 | |

Resumen

El 10 de abril del 2019 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) aprobó la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) y desde esa fecha el proyecto Transporte Urbano Sostenible en Ciudades Intermedias (DKTI) de la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ) ha venido realizando distintos esfuerzos, en coordinación con entidades de nivel nacional, para aterrizar esta política en la gestión de las gerencias de transportes de las municipalidades provinciales del país. La experiencia por sistematizar consiste en el despliegue de estos esfuerzos en la ciudad de Trujillo en los años 2019 y 2020, donde tuve la oportunidad de liderar consultorías para elaborar documentos de gestión que aseguren las condiciones para implementar esta política en la provincia, los cuales a pesar de su validación técnica y relevancia no fueron aprobados por razones relacionadas a intereses de los actores del momento de la gestión municipal. Para analizar esta situación se utilizó el modelo incremental propuesto por Dente y Subirats (2014), así como se identificaron qué factores de éxito de la implementación de una política estuvieron presentes y cuáles no para así tener obtener lecciones aprendidas.

Palabras clave: Gobierno subnacional, implementación de políticas, capacidad estatal, organismo de cooperación y transporte urbano.



Índice:

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introducción | 1 |
| 2. | Marco de referencia: | 3 |
| 2.1. | Agenda y adopción de las políticas públicas..... | 4 |
| 2.2. | Implementación de una política pública | 5 |
| 3. | Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) desde un organismo cooperante | 11 |
| 3.1. | Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) | 12 |
| 3.2. | Proyecto DKTI..... | 16 |
| 3.3. | Gestión de Transporte del 2019 y 2020 en la Municipalidad Provincial de Trujillo | 18 |
| 3.3.1. | Estado de la administración del transporte de la MPT previo a la nueva gestión del 2019 | 18 |
| 3.3.2. | Acciones frente a la administración del transporte de la MPT de la nueva gestión realizadas el 2019..... | 21 |
| 3.4. | Implementación de la PNTU en la Municipalidad Provincial de Trujillo desde el proyecto DKTI | 24 |
| 3.4.1. | Alineamiento del Mapeo de Procesos a la PNTU en Trujillo..... | 24 |
| 3.4.2. | Elaboración del ROF de TMT y actualización de funciones de la GTTSV en el ROF de la Municipalidad Provincial de Trujillo..... | 30 |
| 3.4.3. | Actualización del Manual Clasificador de Cargos de TMT y de los cargos propuestos en la GTTSV del Manual Clasificador de Cargos de la Municipalidad Provincial de Trujillo | 32 |
| 3.4.4. | Actualización del Cuadro de Asignación de Personal de TMT y de los puestos propuestos en la GTTSV del Cuadro de Asignación de Personal de la Municipalidad Provincial de Trujillo | 35 |
| 4. | Análisis del caso | 36 |
| 4.1. | Análisis según el modelo incremental | 36 |
| 4.2. | Análisis según la literatura revisada en implementación..... | 47 |
| 5. | Conclusiones | 52 |
| 6. | Referencias Bibliográficas..... | 54 |
| 7. | Anexos | 57 |

Índice de cuadros:

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Objetivos prioritarios y logros esperados de la PNTU..... | 13 |
| Cuadro 2. Listado de los subprocesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo y responsables..... | 25 |
| Cuadro 3. Listado de los subprocesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo y responsables..... | 28 |
| Cuadro 4. Requisitos de los cargos propuestos en el MCC de TMT..... | 33 |
| Cuadro 5. Análisis de la variable <i>actores</i> del modelo incremental en el caso..... | 38 |
| Cuadro 6. Análisis de los costes y beneficios de la variable <i>contenido de la decisión</i> del modelo incremental en el caso..... | 43 |
| Cuadro 7. Análisis de los estilos de decisión de la variable <i>modalidades de interacción</i> del modelo incremental en el caso..... | 46 |
| Cuadro 8. Análisis del cumplimiento de las condiciones para una adecuada implementación de Jaime et al. (2013) en el caso..... | 47 |



Índice de gráficos:

Gráfico 1. Mapa Actual de los procesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo 25

Gráfico 2. Mapa Propuesto de los procesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo 27



1. Introducción

Desde finales del 2019, la empresa consultora en la que laboré fue contratada por el Proyecto “Transporte urbano sostenible en ciudades intermedias (DKTI)” de la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ) para realizar los servicios vinculados a la implementación de la política nacional de transporte urbano en las gerencias de transportes de las municipalidades provinciales de Trujillo (y su órgano desconcentrado), Piura y Huamanga. El caso que se presenta en este trabajo es el de la implementación realizada en la Municipalidad Provincial de Trujillo, específicamente en los años 2019 y 2020.

Para la implementación de la política nacional de transporte urbano primero se realizó un mapeo de los procesos vinculados a la gestión del transporte para entender cómo gestionaban estas gerencias, y así tener las herramientas para identificar las brechas y las problemáticas que presentaban para implementar un sistema integrado de transporte en las ciudades de su jurisdicción.

A partir de este mapeo, se dirigió un siguiente grupo de consultorías enfocadas en el desarrollo de herramientas que faciliten la transición esperada. Por un lado, se diseñaron modificaciones al documento de gestión que determina las funciones de las oficinas correspondientes, que es el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y luego se diseñaron documentos de gestión vinculados a la gestión de los recursos humanos en las gerencias como el Manual Clasificador de Cargos, el Cuadro de Asignación de Personal y los Perfiles de los Puestos, para así asegurar tener suficientes puestos con el perfil adecuado para el correcto desarrollo de las nuevas funciones establecidas en el ROF.

La elección del caso se basa en que este permite ejemplificar cómo una política pública que responde a aspiraciones de grandes ciudades modernizadas aterriza sus acciones en el gobierno local peruano, cuyas capacidades técnicas, culturales y políticas son distintas, con la suposición principal de que este desarrollo es necesario para el bienestar del ciudadano, y por otro lado, permite mirar la implementación de una política que viene siendo el principal foco de organismos internacionales expertos en la materia de transporte, cuyos recursos financieros, de tiempo y de personal no son una limitante. Además, si bien a la fecha esta implementación no ha culminado,

es igual importante mirar cómo viene siendo abordada para así obtener lecciones aprendidas para futuras implementaciones de políticas en gobiernos locales.

Asimismo, para el análisis de esta experiencia desde la ciencia política, se utilizó el modelo incremental de Dente y Subirats (2014), gracias al cual se logra visualizar que el resultado obtenido en este proceso inicial de implementación estuvo sujeto a los intereses particulares de los actores que la gestión municipal presentaba en dichos años.

Para el desarrollo de este trabajo se presentan cuatro secciones. La primera referida al marco de referencia donde se presenta el modelo incremental y sus variables de análisis, para luego exponer una recapitulación de los estudios relacionados a agenda y adopción de políticas públicas, así como los referidos a la implementación de estas, haciendo principal énfasis en los factores que aseguran el éxito de una implementación.

En la segunda sección se presenta el caso, donde se detalla el marco de cooperación donde nace el proyecto, para luego pasar a presentar la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), identificando a qué aspira y cuál es su relación con los gobiernos locales, y con esta información se pasa a detallar qué es el proyecto DKTI, qué busca lograr y cuáles son las acciones que desarrolla para la implementación de la política en la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT); luego, se presentará el estado de la gestión transporte en la MPT en los años 2019 y 2020, para finalmente presentar la sistematización del servicio realizado para la implementación de la PNTU en la municipalidad desde el proyecto DKTI.

En la tercera sección, a partir de lo detallado previamente, se presenta el análisis del caso desde el modelo incremental y los factores de éxito detallados en el marco de referencia.

Por último, en la cuarta sección se presentan las conclusiones, identificando qué lecciones aprendidas se destacan en el caso y cómo aportó la ciencia política en el desarrollo del trabajo.

2. Marco de referencia:

El modelo en el que se enmarca este caso es en el entender una decisión de política pública a partir del **modelo incremental**, propuesto por Charles Lindblom en 1959, en donde se plantea que el resultado de un proceso de toma de decisiones de política pública dependerá de la interacción de actores, con diferentes objetivos y roles, donde se intercambian recursos usando modalidades de interacción para llegar a un acuerdo en un contexto decisional determinado, como se señala en Dente y Subirats (2014). Por ello, el análisis del caso se desarrollará a partir de las siguientes variables:

a) Actores:

Para determinar quiénes son los actores relevantes en el caso, se verificará previamente que cumplan con las tres condiciones establecidas por Scharpf (1997):

- Que se pueda reconocer un interés propio y que estén claras las condiciones para su supervivencia, autonomía y desarrollo.
- Que existan reglas que tiene que cumplir quien actúe en nombre del actor colectivo.
- Que exista un grado de identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente, que permita la definición de las preferencias del actor colectivo.

Por otro lado, el análisis de los mismos se hará en función a las siguientes variables, siguiendo lo especificado en Dente y Subirats (2014): objetivos, recursos, racionalidad de las acciones y actores, dimensión de intereses, los roles en la interacción y los networks decisionales.

b) Contenido de la decisión:

Esta variable se refiere a entender lo que está en juego, es decir tomar en cuenta las consecuencias que traerían las decisiones, y los costes y beneficios para cada participante. Para ello, el modelo presenta dos modos de realizar este análisis:

- Identificando en qué medida la decisión final va a ser considerada una victoria o una derrota por parte de los actores relevantes, pudiendo ser una percepción errónea.

- Valorando el nivel de concentración de los costes y de los beneficios que podría alcanzar con la decisión.

c) Modalidades de interacción:

Esta variable se refiere a las reglas que regulan el uso de los recursos dentro del proceso decisional, como lo señala Dente y Subirats (2014). Para ello se han clasificado los siguientes tres estilos de decisión que toman los actores con los recursos que poseen:

- Confrontación: Los actores usan sus propios recursos contra el resto para hacer prevalecer sus objetivos, así quien gana dispone de más recursos.
- Negociación: Los actores intercambian sus recursos.
- Colaboración: Los actores suman sus recursos para resolver el problema colectivo.

d) Contexto decisional:

Esta variable se refiere a la medición en términos de estabilidad o cambio, que se hace del contexto con la siguiente escala:

- Estabilidad: El contexto no varía
- Imprevisibilidad: El contexto presenta cambios turbulentos
- Cambio previsible: El contexto responde a tendencias evolutivas.

Con el análisis de las cuatro variables expuestas, se puede entender las razones que llevaron al resultado del caso. Asimismo, a fin de profundizar en los factores que intervinieron, se realizó una recapitulación de los estudios relacionados a agencia y adopción de las políticas públicas y a la implementación de una política pública.

2.1. Agenda y adopción de las políticas públicas

En la literatura sobre la agenda y adopción de las políticas públicas se encuentra que en América Latina el Poder Ejecutivo es central en el diseño y adopción de las políticas públicas, como se demuestra en lo señalado por Weyland (2006), quien hace un estudio sobre las reformas pensionarias y de salud en diferentes países de la región, donde identifica cómo se adoptaron modelos extranjeros en estos países no por un tema de presión sino porque parecían convincentes y exitosos, a pesar de la diferencia socioeconómica y cultural de los países donde fueron aplicados. También

tenemos a Ewig (2010), quien realiza un estudio sobre la reforma de salud adoptada en el régimen de Fujimori en el Perú, donde se señala como ésta partió desde el mismo ejecutivo y más que lograr lo que buscaba trajo más inequidad en las variables género, razas y clases sociales. Este componente en el caso es importante tomarlo en cuenta porque es justamente desde el Poder Ejecutivo en el que se aprueba la política.

En ese sentido, es preciso también señalar que esta política proviene de una reforma en sí misma de la gestión del transporte en el país, por lo que es conveniente señalar la literatura al respecto, especialmente los estudios relacionados a la política del sigilo, donde esta se hace con poca o nula discusión pública, como señala McClinkton (1983), quien a partir del estudio del caso de la reforma agraria muestra cómo el gobierno de Velasco adoptó este tipo de política, a fin de anticiparse a la oposición que podía despertar, siendo esta la razón de su rápida implementación y también fracaso en obtener soporte significativo de grupos populares que le permitieran mantenerse en el poder. En esa misma línea, Weyland (2006) señala cómo esta forma puede tener efectos para la sostenibilidad e implementación de la política adoptada, por lo que su caracterización es importante.

Ahora bien, sobre cómo nace el contenido de la política es también un factor interesante por estudiar. Weyland (2006) por ejemplo señala que la difusión de ideas para la política proviene de redes de burócratas internacionales, así como Ewig (2010). Desde estas redes, los tecnócratas son los que retransmiten, diseñan o adoptan las medidas a la realidad local, como lo señala Conaghan (1998) en su estudio donde demuestra cómo los economistas en el Perú que venían de escuelas de formación internacionales comenzaron a decidir qué políticas públicas se harían, así como Leiteritz (2010) y Dargent (2012) quienes también demuestran casos donde estas redes son las que definen la política a tomarse.

2.2. Implementación de una política pública

El diseño de la política ha estado siempre presente en la ciencia política dejando de lado la implementación en sí de la misma, pareciendo ser que, una vez aprobada una política pública, la implementación debía darse sin complicaciones. Sin embargo, esto en la realidad no sucede, así como se presenta a continuación.

En la literatura sobre implementación de políticas, tenemos los estudios que se enfocan en la brecha de implementación, es decir lo que se espera en la norma y lo que se llega a cumplir, como lo señala Grindle (1980). En el caso a desarrollar, solo se logra ver la brecha inicial de implementación, ya que el caso trata de los pasos iniciales que la municipalidad debía dar para la implementación de la política en sí misma.

Ahora bien, es también interesante señalar la literatura sobre cómo la implementación de una política fortalece actores con interés en que esta política no se dé o se modifique en su esencia, a partir de vetos o negociaciones que se viene teniendo con los gobiernos locales, lo que fue señalado por Arce (2006) en el estudio que realiza sobre la reforma de mercado y la respuesta que tuvo de distintos actores en la sociedad civil, al igual que se observa en el caso de Durand (2005).

Por otro lado, para entender el proceso de implementación, se tienen tres perspectivas, según Jaime et al. (2013).

El enfoque prescriptivo

Este enfoque presenta las siguientes condiciones como necesarias para una adecuada implementación, según Jaime et al. (2013)

- a) La especificación de objetivos y metas;
- b) la asignación precisa de atribuciones y responsabilidades;
- c) la programación y estándares de operación suficientes;
- d) los recursos adecuados; y
- e) el apoyo y conducción política.

Asimismo, según Gunn (1978) las siguientes condiciones son las que aseguran una implementación exitosa:

- a) Que las circunstancias externas a la agencia de implementación no impongan obstáculos (físicos o políticos) a la implementación.
- b) Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.
- c) Que en cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no solo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.

- d) Que exista una teoría causal válida sobre la que se apoya la política.
- e) Que la relación entre causa y efecto sea lo más directa posible, es decir, con el menor número de relaciones posible.
- f) Que la agencia implementadora no necesite depender de otras agencias para garantizar el éxito de la implementación, o que si intervienen muchas organizaciones esa dependencia sea mínima tanto en número como en importancia.
- g) Que exista una completa comprensión y acuerdo en torno a los objetivos de la política y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.
- h) Que se detallen las tareas que deben realizar cada uno de los participantes para alcanzar los objetivos de la política.
- i) Que exista una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.
- j) Que aquellos que poseen la autoridad puedan demandar (capacidad) y obtener (efectividad) obediencia de sus subordinados.

El enfoque del proceso social

Este enfoque se centra en que durante la implementación se alcance un consenso con respecto a las metas, se desarrolle lealtades institucionales y se promueva un grado de compromiso de quienes participan en la implementación, según Jaime et al., (2013). Es en este enfoque donde las personas que intervienen en la implementación adquieren mayor relevancia, así como las instituciones, lo que tendrá incidencia con las consecuencias que se producen. Bajo este enfoque es interesante repensar el impacto de la organización municipal en la aplicación de la política, así como narrar las acciones de los actores involucrados.

El enfoque de la implementación evolutiva

En este enfoque las políticas pueden ir transformándose, por lo que las implementaciones terminan siendo dinámicas, inciertas, sujetas a contingencias, y con información y tiempo limitados. Por ello, el éxito aquí dependerá de que además que las reglas sean claras y precisas, sea claro el cómo hacerlo bien.

Finalmente, a manera de resumen, utilizando la propuesta de Adil Najam (1995), son cinco las variables que explicarán la implementación de una política:

a) El contenido de la misma.

Según Lowi (1964, 1969 y 1972) la política puede clasificarse en distributiva, regulatoria o redistributiva, refiriéndose la primera a la creación de bienes y servicios públicos para el bienestar general; la segunda a reglas de conducta con sanciones; y la tercera a medidas que implican un cambio de poder.

Esta variable también será fundamental para Grindle (1980) y Lester et al. (1987) porque dependiendo del contenido se requerirá capacidades de implementación, contextos, compromisos y actores diferentes, como señalan Smith (1973) y Hargrove (1983).

Por ello, para desarrollar esta variable en el caso es preciso entender los objetivos de la política, la teoría causal que engloba y cómo espera acabar con el problema, según lo que señala Pressman y Wildavsky (1973), quienes resumen que la separación del diseño de la política de la implementación es fatal.

Por último, en relación con estas variables, en la presentación del caso se hará un resumen de la misma política, la cual responde a ser una política distributiva, ya que crea o mejora los servicios de transporte que se brindan desde la municipalidad y asumiendo lo que dicen los autores sobre esta política, esta requeriría para su implementación una capacidad monetaria alta y contextos institucionales participativos, características que no se presentan en los gobiernos locales del país.

b) El contexto en el que se desarrolla.

Cuando se habla de contexto este podría referirse al social, económico, político y legal. Sin embargo, para precisarlo en el marco de los estudios realizados, para el desarrollo del caso nos centraremos en el institucional, que a su vez es formado a partir de los cuatro ejes.

Asimismo, para Grindle (1980) hablar de contexto incluye poder, intereses y estrategias de los actores involucrados; las instituciones y características del régimen; y el cumplimiento y la capacidad de respuesta que tenga la institución.

Por ello, para desarrollar esta variable en el caso se realizará un análisis de la gestión municipal en esos años, donde se expondrá quiénes son sus actores, cuáles son los principales discursos y qué relación presentaba con los ciudadanos.

c) El compromiso de quienes la asumen.

Para Wilson (1967) el compromiso se debía medir desde los trabajadores quienes están en la línea frontal, mientras que para Berman (1978) esta debía medirse con quienes entregan la política; y para Lipsky (1980) desde los burócratas de a pie que lo implementan.

Por otro lado, en el trabajo de Migdal (2004) y en el de Goggin et al. (1990) se puede observar que existen diferentes niveles de soporte que se brindan a políticas particulares, por lo que diferenciarlas en este caso será importante, ya que la falta de compromiso de alguno, podría ser la causa de una implementación fallida.

Por ello, para desarrollar esta variable en el caso se realizará un análisis de los actores a profundidad donde se podrá determinar también el compromiso de estos con la política.

d) La capacidad de quien lo implementa

Existen dos formas de entender capacidad en la implementación, una relacionada a los recursos administrativos con los que se cuenta, como señalan Van Meter y Van Horn (1975), Edwards (1980), Mazmanian y Sabatier (1983); y la otra relacionada al desarrollo institucional, específicamente a la habilidad de gobernar e influir en la sociedad de los estados, como señala Andresen et al. (1995).

Dada la información con la que se cuenta, este caso tomará la definición de capacidad relacionada a los recursos administrativos. Para ello, se utilizará lo descrito por Edwards (1980), quien señala cuatro tipos de recursos: tamaño y niveles de habilidad del personal de la agencia; conocimiento sobre el problema y acceso a la información de cumplimiento para monitorearlo; autoridad para proveer incentivos o para sancionar conductas; y facilidades físicas como tecnología, insumos, infraestructura, entre otros.

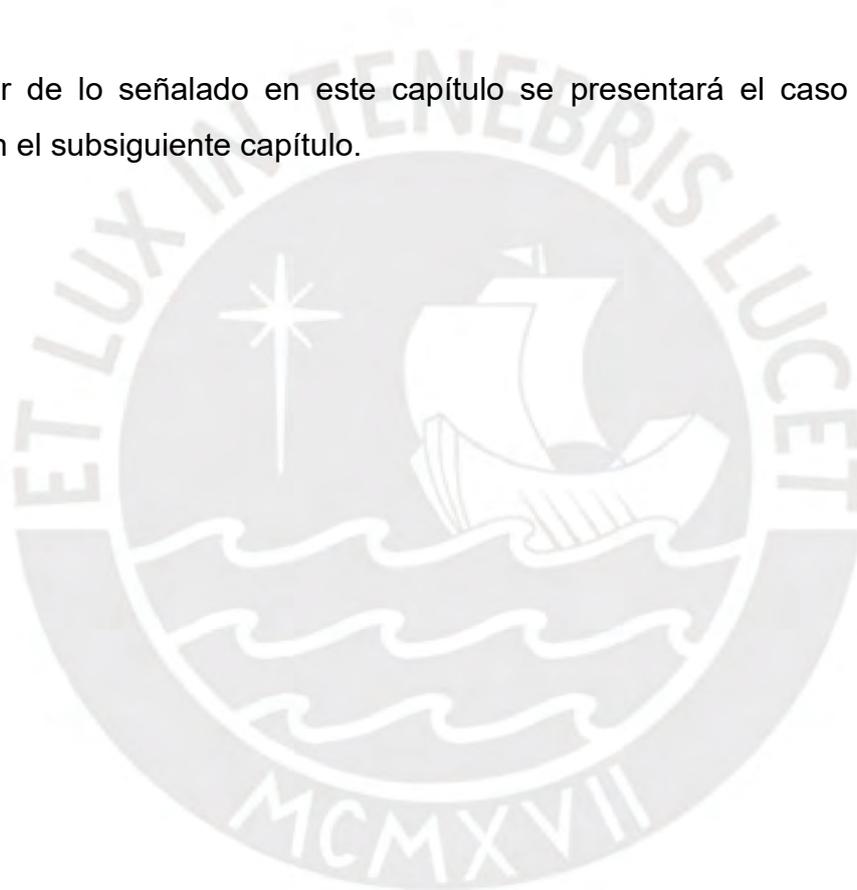
Ahora bien, para poder desarrollar bien esta variable será importante desagregarla en dos niveles: políticas intrainstitucionales, relacionada a recursos humanos, logísticos y financieros, y políticas interinstitucionales donde otras agencias puedan competir por los mismos recursos o prioridades, lo cual en el caso se traduce a la competencia por los recursos que pueda haber de otros servicios que brinde la municipalidad.

e) Los clientes y coaliciones que se generan

Con esta variable se busca identificar los actores involucrados y el procedimiento para entender sus intereses y estrategias en relación con los decisores y los implementadores, como señala Rein y Rabinovitz's (1978).

Para entender la dimensión de clientes, se refiere a todos los actores quienes intervienen en la implementación, como señala Smith (1973) y por coalición se entiende que son grupos de interés cuya conducta no es afectada de forma directa, pero que tienen suficientes motivaciones y habilidades para buscar resultados particulares.

A partir de lo señalado en este capítulo se presentará el caso el cual será analizado en el subsiguiente capítulo.



3. Implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) desde un organismo cooperante

Lindblom (1991) sostiene que es difícil separar el diseño de la implementación de la política, dado que una mala evaluación al momento de la adopción o una adopción apresurada de la política terminarán teniendo un impacto en la implementación de la misma. En este estudio no se profundizará en las negociaciones o actores que intervinieron en la aprobación de la política, pero sí es importante mencionar que el diseño y contenido de la política respondió a una metodología que se viene aplicando a nivel mundial, que tiene como función principal contrarrestar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Por ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el 2016 se comprometió en el desarrollo de TRANSPerú, conjunto de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA) donde se presentaron 50 medidas orientadas a reducir las emisiones de GEI relacionadas al transporte y la movilidad urbana. El financiamiento del proyecto estuvo a cargo del Ministerio Federal de Medio ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania y el Departamento de Estrategias Empresariales, Energéticas e Industriales (BEIS) del Reino Unido, quienes venían ya apoyando a distintos países de la región y el mundo.

Como resultado de este apoyo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones desde el 2018 crea la Autoridad Nacional del Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), la Política Nacional de Transporte Urbano, el marco presupuesto por resultados y el Programa Nacional de Transporte Urbano, como se puede observar en el **Anexo 1**.

Asimismo, a partir de este relacionamiento, se comprometió el financiamiento de varios bancos de desarrollo como es la CAF, BID, KFW y de las agencias de cooperación técnicas, como se observa en el **Anexo 2**; las cuales hasta la fecha siguen otorgando préstamos programáticos al país.¹

¹ En la siguiente noticia se puede observar que hasta la fecha se sigue suscribiendo préstamos bajo esta figura: Perú suscribe préstamo para "Programa de Apoyo al NAMA de Transporte Urbano Sostenible III" Disponible en: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&view=article&id=7777&Itemid=102627

Como se puede observar en este caso entonces dentro de la teoría explicada se resalta que a través del poder ejecutivo, específicamente mediante las relaciones de poder entre el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los organismos de cooperación y los recursos económicos que representaban, se aprobó la política desde el poder ejecutivo y el contenido de la misma respondió a metodologías internacionales que fueron adaptadas por tecnócratas pertenecientes a las instituciones y organismos señalados.

Ahora bien, para entender qué es lo que espera la Política, se presenta a continuación un resumen de la misma, precisando su objetivo, ejes y aterrizando así en qué acciones espera de las municipalidades provinciales del país.

3.1. Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU)

La Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) es una norma oficial del Estado que se aprueba mediante Decreto Supremo 012-2019-MTC con fecha 12 de abril de 2019, que define que el problema público del transporte urbano es “Personas y mercancías presentan limitaciones para el desplazamiento en el sistema de transporte urbano”.

Para resolverlo, se plantea como principal objetivo al 2030, “Dotar a las ciudades de sistemas de transporte seguros, confiables, inclusivos, accesibles, con altos estándares de calidad, institucionalmente coordinados, financiera, económica y ambientalmente sostenibles, esperando una disminución real de, por lo menos, 30%, en el tiempo dedicado diariamente al transporte por los usuarios; disminución del número de muertes a un nivel de 5 por 100,000 habitantes; y 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”. Y, para lograrlo se presentan como objetivos prioritarios los siguientes:

- Objetivo 1: Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas.
- Objetivo 2: Mejorar la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías.
- Objetivo 3: Desarrollar servicios de transporte urbano con adecuada infraestructura, para los usuarios.
- Objetivo 4: Satisfacer las necesidades de transporte urbano de la población, en concordancia con el desarrollo urbano

En cuanto a los costos señalados en la exposición de motivos de la política se menciona que estos estarán vinculados con la inversión en la ejecución de los proyectos que permitirán la creación de los sistemas de transportes en las ciudades y el financiamiento de las actividades que se realizarán para fortalecer y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales y en el funcionamiento de los órganos técnicos de los sectores rectores de nivel nacional.

Ahora bien, a partir de los objetivos prioritarios, la PNTU plantea que los gobiernos locales de las principales ciudades logren lo siguiente:

Cuadro 1. Objetivos prioritarios y logros esperados de la PNTU

| Objetivos Prioritarios | Logros esperados en gobiernos locales de principales ciudades |
|---|---|
| Objetivo 1: Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas. | <ul style="list-style-type: none"> - Disminuir la tasa de víctimas mortales por accidentes de tránsito. - Incrementar la velocidad promedio de viaje en el transporte público. - Reducir las emisiones de contaminantes locales del aire y de gases de efecto invernadero, por el cambio en el sistema de transporte urbano de personas. - Incrementar la formalización en la prestación del transporte urbano. |
| Objetivo 2: Mejorar la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías. | <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la percepción de los usuarios respecto a la calidad de los servicios de transporte urbano de personas. |
| Objetivo 3: Desarrollar servicios de transporte urbano con adecuada infraestructura, para los usuarios. | <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el servicio de transporte urbano público masivo con adecuada infraestructura. - Disminuir el índice de asequibilidad. |
| Objetivo 4: Satisfacer las necesidades de transporte urbano de la población, en concordancia con el desarrollo urbano | <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la participación del transporte urbano público, en concordancia con el avance en el desarrollo urbano. |

Fuente: Elaboración en base a la PNTU

Para alcanzar estos logros, la PNTU plantea los siguientes lineamientos que los gobiernos locales deben seguir en función a los cuatro objetivos prioritarios señalados, teniendo como ofrecer los siguientes servicios:

1 Objetivo 1: Contar con sistemas de transporte urbano público eficaces para el desplazamiento de las personas

1.1 Priorizar el transporte público y los modos alternativos, sobre el transporte particular, en beneficio de los/as usuarios/as y ciudadanía en general.

1.1.1 Servicios de transporte urbano público masivo y convencional.

- 1.2 Desarrollar sistemas integrados de transporte urbano, social y ambientalmente sostenibles, bajo el concepto de multimodalidad de los desplazamientos, en las ciudades.
 - 1.2.1 Servicios de transporte urbano integrados física, tecnológica y tarifariamente.
 - 1.2.2 Servicios de transporte urbano ambientalmente sostenibles
 - 1.2.3 Sistema de recaudo integrado
 - 1.3 Garantizar el proceso de formalización y modernización de la institucionalidad del sector privado prestador del servicio de transporte urbano.
 - 1.3.1 Asistencia técnica para la formalización y modernización de la institucionalidad del sector privado prestador del servicio de transporte urbano.
 - 1.4 Desarrollar servicios de transporte urbano público eficientes, eficaces, seguros, confiables, inclusivos, accesibles y de calidad.
 - 1.4.1 Servicios de transporte urbano público adecuadamente planificados, prestados por operadores, con arreglo a la normativa vigente.
 - 1.4.2 Servicios de transporte urbano público que garanticen las necesidades de movilidad de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y la seguridad de mujeres, niñas, niños y adolescentes.
 - 1.4.3 Fiscalización eficiente de los servicios de transporte urbano público.
 - 1.5 Propender que el sistema de transporte urbano sea financieramente sostenible y económicamente rentable, en las ciudades. (No le corresponde servicio directo)
- 2 Objetivo 2: Mejorar la gobernanza del transporte urbano de personas y mercancías
- 2.1 Desarrollar una institucionalidad pública fuerte, con reglas de buen gobierno y alta capacidad técnica, para la gestión del transporte urbano.
 - 2.1.1 Programas de fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales, para la gestión del transporte urbano
 - 2.2 Establecer mecanismos de coordinación institucional con las entidades que intervienen en el ámbito urbano. (No le corresponde servicio directo)
 - 2.3 Gestionar el sistema de transporte urbano sustentado en una efectiva coordinación de las funciones de planeación, regulación, operación, seguimiento y control. (No le corresponde servicio directo)

2.4 Gestionar el transporte urbano de mercancías de manera coherente y concordante con la operación del sistema de transporte urbano de personas.

2.4.1 Servicios de transporte urbano público de mercancías

2.5 Implementar centros de gestión integrada de tráfico en las ciudades que se justifique.

2.5.1 Gestión eficiente del tránsito urbano

3 Objetivo 3: Desarrollar servicios de transporte urbano con adecuada infraestructura, para los usuarios.

3.1 Desarrollar la infraestructura de transporte en función de las necesidades del sistema de transporte urbano y en concordancia con la política de movilidad urbana, en la ciudad. (No le corresponde servicio directo)

3.2 Mantener en condiciones adecuadas la infraestructura para el transporte urbano y desarrollar infraestructura para transporte no motorizado.

3.2.1 Servicios de transporte urbano con infraestructura adecuada.

4 Objetivo 4: Satisfacer las necesidades de transporte urbano de la población, en concordancia con el desarrollo urbano

4.1 Armonizar el sistema de transporte urbano con el ordenamiento territorial y las políticas de movilidad, en la ciudad.

4.1.1 Planeamiento de transporte urbano concordante con el desarrollo urbano.

4.2 Promover la calidad del espacio público asociado a la operación del sistema de transporte de la ciudad, en beneficio de la población. (No le corresponde servicio directo)

A partir de esta política, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones crea un programa dedicado a promover Sistemas Integrados de Transporte en ciudades que cuenten con una población mayor a cien mil habitantes y/o aquellas que constituyan capitales de departamento, con excepción del ámbito de Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible (PROMOVILIDAD), que se aprueba mediante Decreto Supremo 027-2019-MTC, el cual tiene 3 líneas de acción en base a sus objetivos:

- Contribuir a mejorar las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos locales para el desarrollo y gestión del transporte urbano de su competencia,

mediante la formación de capital humano en las correspondientes municipalidades.

- Apoyar en el planeamiento, la formulación de estudios y expedientes técnicos de inversiones y acciones en transporte y tránsito urbano, así como realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución en el marco de sus objetivos y finalidad.
- Impulsar la ejecución de acciones e inversiones que resulten del planeamiento del transporte urbano en los gobiernos locales a través de su gestión y cofinanciamiento, en el marco de la capacidad presupuestal.

Como se mencionó al inicio del capítulo, este programa fue parte del resultado de las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA), específicamente del Proyecto Transporte urbano sostenible en ciudades intermedias (DKTI) de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, que en cooperación con el MTC sentó las bases para la creación del programa y a su vez, desarrolló las acciones que se esperan del mismo, como se muestra en el siguiente acápite.

3.2. Proyecto DKTI

El proyecto nace a través del Convenio de Ejecución para la implementación del Proyecto de Cooperación Técnica: “Transporte Urbano Sostenible en ciudades intermedias/DKTI” suscrito entre el Estado Peruano (a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones) y el Gobierno Federal Alemán (a través de la Cooperación Alemana para el Desarrollo/GIZ Perú), el cual fue aprobado por Resolución Ministerial N° 1153- 2017 MTC/01 en el 2017, cuya duración se fijó hasta el 2020, como figura en el Anexo 3.

Este proyecto tiene como objetivo principal la mejora de las condiciones para la implementación de medidas de transporte sostenible y de bajas emisiones para ciudades intermedias, mediante las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento del PNTU
- Mecanismos de coordinación horizontal y vertical
- Capacidades de implementación a nivel local
- Tecnologías, métodos y mecanismos de financiamiento innovadores

Las ciudades en las que intervino fueron Chiclayo, Piura, Trujillo, Arequipa, Ayacucho y Cusco. En este estudio se precisará las acciones específicas que se desarrollaron en Trujillo, donde el proyecto implementó las siguientes iniciativas:

- Brindar asistencia técnica y acompañamiento a la Municipalidad Provincial de Trujillo para la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Trujillo.
- Desarrollar los procedimientos de gestión de transportes e implementación del modelo de gestión por procesos.
- Actualizar el Reglamento de Organización y Funciones de los órganos vinculados al transporte.
- Actualizar el Manual de Clasificador de Cargos, el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y el Manual de Perfiles de Puestos o Manual de Organización y Funciones (MOF) de los órganos vinculados al transporte.

Como resultado, el 2019 el proyecto DKTI de la Cooperación Alemana, mediante el convenio 37411, denominado NACHHALTIGE URBANE MOBILITÄT IN SEKUNDARSTÄDTEN / DKTI TRANSPORT, el cual tenía como propósito la mejora de las condiciones para la implementación de medidas sostenibles, transporte con bajas emisiones y movilidad en las ciudades intermedias, entre las cuales figuraba Trujillo, desarrolló las siguientes actividades, según la declaración anual de intervenciones ejecutadas con cooperación internacional no reembolsable 2019, que figura en el Anexo 11:

- Capacitaciones de PNTU, PMUS, PP 0148 e Inversiones en Trujillo.
- Alineamiento del Mapeo de Procesos a la PNTU en Trujillo.
- Alineamiento del Desarrollo de Modelo Gerencial de la PNTU en Trujillo:
 - o Elaboración del ROF
 - o Actualización del Manual Clasificador de Cargos
 - o Actualización del Cuadro de Asignación de Personal

Frente a estas iniciativas, la experiencia a sistematizar se basa en las dos últimas referidas al alineamiento, como se detallará en el siguiente acápite.

Finalmente, es preciso mencionar que las acciones descritas del proyecto están en el eje de brindar asistencia técnica a gobiernos locales, competencia de PROMOVILIDAD, por lo que todas ellas fueron realizadas con acompañamiento y reporte del programa, a fin de que puedan ser acopladas a su gestión.

3.3. Gestión de Transporte del 2019 y 2020 en la Municipalidad Provincial de Trujillo

Para poder analizar la implementación de la PNTU es preciso mencionar cuál era el contexto de la gestión de transporte en la municipalidad en los años 2019 y 2020.

3.3.1. Estado de la administración del transporte de la MPT previo a la nueva gestión del 2019

En el año en el que se suscribe esta investigación, 2019, la Municipalidad Provincial de Trujillo iniciaba una nueva gestión con el alcalde Daniel Marcelo Jacinto, quien en noviembre de ese mismo año fue inhabilitado del cargo por una sentencia por delitos de corrupción, fugándose para no ser apresado y regresando a liderar la municipalidad por 4 días en diciembre del 2022.

En cuanto al Plan de Gobierno que el alcalde tenía en ese momento para la ciudad, no se había identificado ningún problema relacionado al transporte, por lo que tampoco se tenía posición al respecto, como se puede observar en el Anexo 4. Sin embargo, en una entrevista realizada en RPP, el entonces candidato propuso la recuperación de pistas en mal estado, la instalación de semáforos inteligentes conectados a una central y la construcción del primer Corredor Longitudinal Norte – Sur con estaciones y recaudo electrónico, como se observa en el Anexo 5.

Ahora bien, para entender cómo se organizaba la gestión de transporte en la municipalidad en ese momento, según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente, aprobado por Ordenanza Municipal N° 028-2012-MPT, se tenía las siguientes oficinas (véase Anexo 6):

a) Gerencia de Transportes, Tránsito y Seguridad Vial (GTTSV)

Órgano de línea de la MPT, encargado de gerenciar y administrar la gestión relacionada a la seguridad vial, a la regulación y control de los servicios de transporte público de pasajeros, a la circulación vial y al tránsito urbano en general. Esta gerencia contaba con las siguientes unidades orgánicas:

- Subgerencia de Transporte y Tránsito, encargada de la gestión y control de los servicios del transporte público de pasajeros, la circulación vial y el tránsito urbano en la provincia.

- Subgerencia de Seguridad Vial, encargada de la seguridad y educación vial en la provincia.

b) Transportes Metropolitanos de Trujillo (TMT)

Órgano descentralizado de la MPT, que contaba con personería jurídica y con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera, por lo cual se organizaba con sus propias unidades orgánicas de apoyo y asesoramiento. Esta entidad estaba encargada de los proyectos vinculados al nuevo sistema de transporte público urbano e interurbano de la provincia y su gerente era designado como funcionario de confianza por el alcalde. Es preciso señalar que esta entidad era la encargada de impulsar el Sistema Integrado de Transporte, el cual estaba contenido en el cumplimiento de la PNTU.

La creación de este órgano antecede al ROF señalado, ya que fue aprobada por Resolución de Alcaldía N° 1020-2011-MPT, que le provee como recursos el 20% del total recaudado por las infracciones al reglamento de tránsito, mediante transferencias por cada ejercicio presupuestario, como se puede observar en el Anexo 7, y la crea con la siguiente estructura orgánica:

- Gerencia General
- Gerencia de Control Interno
- Gerencia de Administración, Finanzas y Sistemas
- Gerencia de Planeamiento y Presupuesto
- Gerencia de Asesoría Legal
- Gerencia de Proyectos
- Gerencia de Operaciones

c) Servicio de Administración Tributaria de Trujillo (SATT)

Organismo público descentralizado de la MPT, al igual que TMT, que tiene por objeto la organización y ejecución de la administración, fiscalización y recaudación tributaria y de otros ingresos de la Municipalidad. Es preciso señalar que esta entidad se encargaba de la función de fiscalización del transporte y tránsito terrestre.

La creación de este órgano antecede al ROF señalado, como el caso de TMT, ya que su norma de creación data del año 1998, mediante Ordenanza Municipal N° 04-98-MPT, modificada por Decreto de Alcaldía ese mismo año, donde se crea el

departamento de multas de tránsito, volviendo a ser modificada en el 2001, donde se le encarga la función de calificar las papeletas de tránsito, imposición, control y cobranza de las mismas, como se puede observar en el Anexo 8.

d) Plan de Desarrollo Territorial de Trujillo (PLANDET)

Órgano desconcentrado de la MPT, encargado de organizar, asesorar, promover y conducir integralmente la planificación del desarrollo local de la ciudad. Es preciso señalar que este órgano es considerado dentro de la gestión de transporte, ya que el documento principal que asegura el inicio del cumplimiento de la PNTU es el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, el cual le compete a distritos servicios que brinda la municipalidad por lo que su elaboración debe ser realizada por una órgano especializado en la articulación de los instrumentos de planificación.

Asimismo, es preciso mencionar que, a esa fecha, la MPT contaba también con una ordenanza que creaba y disponía la implementación del Sistema Integrado de Transporte de Trujillo - SITT, aprobada el 26 de noviembre de 2014 por Ordenanza Municipal N° 046-2014-MPT, frente a la que disponía que TMT debía realizar todas las actividades necesarias para la implementación de los siguientes componentes, como se puede ver en el Anexo 9:

- Infraestructura vial y complementaria
- Servicios de transporte regular de personas, urbano e interurbano
- Sistema integrado de control de flota, recaudo y fideicomiso
- Otros componentes que determine el MPT

En ese sentido, en setiembre del 2018 se aprobó el reglamento del SITT, mediante Decreto de Alcaldía N° 018-2018-MPT, desarrollado por TMT, el cual dejaba a cargo a TMT de su implementación, administración y control teniendo competencias normativas, de gestión y de fiscalización, mientras que señalaba que para efectos de implementación TMT debía coordinar con la Gerencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. Y el 2 de octubre de 2018, la MPT aprobó el Plan Regulador de Rutas del SITT, desarrollado por TMT, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 022-2018-MPT, como se puede ver en el Anexo 10, el cual establecía 06 corredores estructurantes y 31 rutas convencionales, las cuales se debían ir implantando progresivamente.

3.3.2. Acciones frente a la administración del transporte de la MPT de la nueva gestión realizadas el 2019

Al ingresar a la gestión del 2019, el alcalde en enero designa al Abogado Víctor Hugo del Carpio como Gerente de Transportes Metropolitanos de Trujillo (TMT), quien había sido candidato a la alcaldía por “Súmate”, cuyas propuestas consideraban la construcción de una red de ciclovías y el mejoramiento de la infraestructura vial como parte de la implementación del Sistema Integrado de Transportes, afirmando su compromiso con su participación en el Foro Técnico de Transporte y Movilidad Urbana, organizado por la Cámara de Comercio de La Libertad con el apoyo de la GIZ, como se observa en el Anexo 12.

Frente a ello, el 24 de enero se firmó el acuerdo de concejo 011-2019, que aprobó por unanimidad la suscripción al convenio marco de cooperación interinstitucional en Transporte Urbano entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Municipalidad Provincial de Trujillo, el cual fue firmado en el mes de julio por el burgomaestre, como se observa en el Anexo 13; y el 26 de enero de 2019 se anunció que Trujillo sería la primera provincia en aplicar el Plan Nacional de Transporte Urbano Sostenible, gracias al convenio marco de cooperación interinstitucional que suscribiría la municipalidad y el MTC, lo cual permitiría que se tenga la asistencia técnica del MTC y el apoyo en los recursos requeridos, con el fin de avanzar en la aplicación del SITT, especialmente en la construcción del Corredor Vial Norte, dado el avance que tenía la ciudad donde ya se contaba con el diseño SITT, los estudios del corredor, el sistema de recaudo electrónico concesionado y un organismo público descentralizado (TMT) para desarrollar todas las fases de los proyectos en reforma del transporte, como se observa en el Anexo 14.

Cuatro meses después, el 05 de abril se da a conocer que el alcalde, cuatro regidores y tres funcionarios viajarían a Brasil con todos los gastos pagados, dentro de los cuales no se encontraba el Gerente de TMT, con el fin de ver la propuesta de una empresa que buscaba renovar el servicio de transporte público a través de la ejecución de un proyecto “Sistema Metropolitano Integrado de Trujillo – Mi Trujillo”, que contemplaba la renovación de la flota, la incorporación de un tipo de recaudo electrónico y un replanteamiento de rutas, el cual había sido declarado inviable TMT en abril del 2016, dado que ya existía una ordenanza municipal del 2014 que señalaba que solo debe existir un solo sistema de recaudo, el cual había sido concesionado a

la empresa Recaudo Trujillo, la cual estaba suspendida por una medida cautelar. Además, se señaló en ese momento que este proyecto había elegido a las empresas que operarían el transporte, cuando eso solo se puede dar a través de autorizaciones o concesiones; y no consideraba a la municipalidad en el proceso de definición de tarifas ni en la definición de rutas, por lo que el riesgo económico y legal era alto, como se observa en el Anexo 15. A pesar de ello, el 16 de abril el alcalde anunció el respaldo de dicho proyecto, como se observa en el Anexo 16.

Asimismo, el 15 de abril el burgomaestre anunció la desactivación de TMT porque ya había cumplido con su vida útil y aseguró que, Del Carpio, el gerente de ese entonces había trabajado para Graña y Montero, aseverando así un conflicto de intereses en la firma del contrato de concesión para el recaudo electrónico. Frente a estas declaraciones, el 16 de abril de 2019, Del Carpio presenta su renuncia al cargo de gerente ante los medios de prensa, anunciando que la gestión tenía como objetivo frenar y desactivar los proyectos que se venían trabajando con el MTC, MEF, Cooperación Técnica CAD y GIZ, para privilegiar a un proyecto privado que fue declarado inviable el 2016. Además, en las razones presentadas alegó que el alcalde venía proponiendo la desactivación de TMT, a pesar de que este modelo de gestión ha sido resaltado por la Política Nacional de Transporte Urbano, como figura en la carta del Anexo 17.

La renuncia fue aceptada al día siguiente y cinco días después se designa al Ing. German Luis Chombo, como se observa en el Anexo 18 y 19, quien el 01 de agosto de 2019 es reemplazado por César Julio Sánchez Vásquez, como se puede observar en el Anexo 20, y cuya designación concluye el 04 de octubre y se designa a la abogada Gladis Mariela Tantaleán Olano, como se observa en el Anexo 21 y 22, quien estuvo hasta el 05 de mayo de 2020 y regresa el 30 de julio de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022.

Estos cambios reflejaban una falta de estabilidad y visión frente al futuro del Sistema Integrado de Transportes en la ciudad. Además, es interesante observar que los cambios de gestión coincidieron con la fecha de aprobación de la PNTU, y recién se estabilizaron seis meses después, a pesar de la vinculación de la política con la experiencia de TMT de la ciudad y el compromiso de financiar los proyectos relacionados.

Por otro lado, en el caso de la Gerencia de Transportes, Tránsito y Seguridad Vial (GTTSV), el 2 de enero se designó a la abogada Jessica Varinia Flores, como se muestra en el Anexo 23, quien abiertamente sí apoyó al nuevo proyecto que desestabilizó TMT y se quedó hasta el 30 de julio de 2020.

Es preciso mencionar que, durante los cambios de designación de los gerentes sucesivos de TMT, el 25 de abril se presentó ante el alcalde el último entregable del estudio de Pre-Inversión a nivel de factibilidad del corredor Norte-Sur de transporte urbano de la ciudad de Trujillo, el cual fue financiado por el fondo LAIF (Latin American Investment Facility) de la Comisión Europea, administrado por el banco alemán de desarrollo KFW y ejecutado por la CAF. Este corredor constituía un nuevo servicio de movilidad sostenible en la ciudad tipo BRT (bus rapid transit) que atendería 90 mil pasajeros para el 2021, demandando una inversión de 90 millones de dólares, como se observa en el Anexo 24.

Asimismo, durante los cambios de TMT, en junio el burgomaestre pensó desactivar TMT alegando que lo pasaría a la gerencia de transportes. Sin embargo, para los expertos en transportes esta medida iría en contra de los intereses del MTC y la implementación de la PNTU, como se observa en el Anexo 25. Sumado a ello, en julio de 2019, el Alcalde ratificó que el sistema de recaudo electrónico no iba, a pesar de que el Gerente General de la empresa concesionada insistía en que se continúe con la implementación, a través de la presentación de medidas judiciales, como se observa en el Anexo 26. La razón del edil estaba relacionada a que GMD, empresa que ganó la licitación, vendió sus acciones a la empresa Palo Alto, aludiendo que el contrato ya no iría. A ello, se le sumó que un grupo de transportistas que inicialmente se sumaron a la implementación, retiraran sus rúbricas, como se ve en el Anexo 27.

Además, en agosto del 2019 estando en el cargo el entonces alcalde anunció que el transporte era un caos y que tenía la intención de volver a foja cero lo avanzado en el Sistema Integrado de Transporte de Trujillo (SITT) y reorganizar el Transporte Metropolitano de Trujillo (TMT). Hasta ese momento lo avanzado en el SITT estaba relacionado a la próxima implementación del sistema de recaudo electrónico, lo que representaba un problema para el burgomaestre, ya que se debía iniciar antes con la mejora de la infraestructura vial, ordenar rutas y que las empresas de transporte tengan flotas de vehículos modernos, como se puede observar en el Anexo 28 y 29.

En octubre de 2019, un grupo de taxistas realizó una protesta para exigirle al alcalde de Trujillo que destituya a la Gerente de Transportes y Seguridad Vial por el cambio de color que se les exigía a sus unidades. Sin embargo, el burgomaestre le dio el respaldo requerido, como se observa en el Anexo 30.

Finalmente, en noviembre de 2019, 14 empresas abandonaron el sistema de recaudo electrónico, como se observa en el Anexo 31. Esta controversia continuó durante los siguientes años, hasta mayo de 2022 donde el nuevo alcalde anunció el fin del contrato por conciliación extrajudicial, como vemos en el Anexo 32.

3.4. Implementación de la PNTU en la Municipalidad Provincial de Trujillo desde el proyecto DKT

Ahora bien, en este contexto político es que se da la experiencia de las consultorías a sistematizar, las cuales se formulaban como parte de las acciones principales para implementar la PNTU. Como se mencionó, estas eran el desarrollo de capacitaciones de PNTU, PMUS, PP 0148 e Inversiones en Trujillo, la cual significó el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y técnicos de la gestión, quienes como se pudo observar no eran permanentes en el caso de TMT.

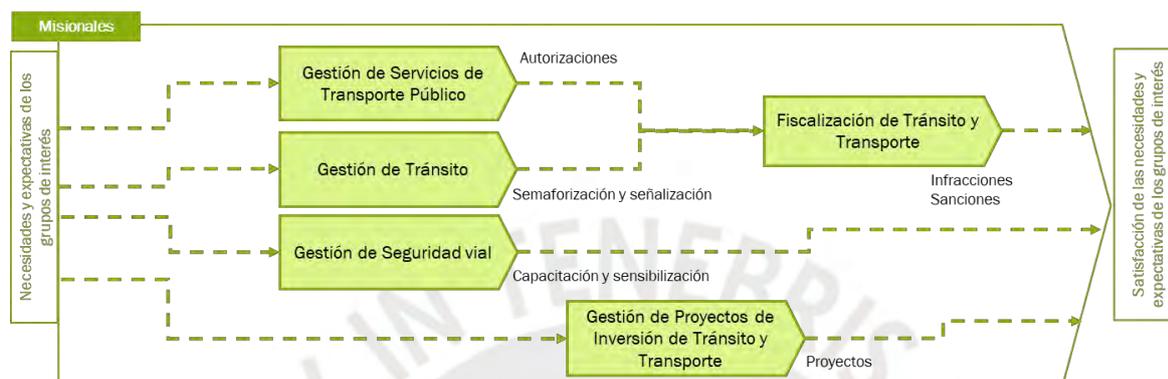
Por otro lado, la estrategia paralela que se tenía como proyecto era modificar los documentos de gestión, a partir de un análisis de procesos, a fin de ordenar la operación y adoptar un modelo de gestión que se adapte a las necesidades de lo que se busca en la Política Nacional de Transporte Urbano. Para ello, se iniciaría con el alineamiento del Mapeo de Procesos a la PNTU en Trujillo, el cual sentaría las bases para la siguiente iniciativa relacionada al alineamiento del desarrollo del Modelo Gerencial de la PNTU en Trujillo, mediante la implementación de la metodología de procesos.

3.4.1. Alineamiento del Mapeo de Procesos a la PNTU en Trujillo.

Para el alineamiento del mapeo de procesos a la PNTU en Trujillo, se inició por hacer un diagnóstico de los procesos que se realizaban actualmente, tomando como principal atención el cumplimiento de la normativa en transportes y la naturaleza misma de los actores intervinientes (TMT y GTTSV).

Para ello, se realizaron entrevistas en ambas organizaciones, donde se tuvo los siguientes hallazgos. A nivel de gestión de transporte, tránsito y seguridad vial, la MPT realizaba los siguientes procesos:

Gráfico 1. Mapa Actual de los procesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, no se partía desde una planificación del transporte, ni instrumentos planificadores que dirijan las acciones, por lo que el rol que cumplía PLANDET, quien debía encargarse del instrumento planificador de transporte principal, era nulo y al revisar específicamente qué se hacía en cada proceso y quién se encargaba de qué, se tuvo la siguiente información:

Cuadro 2. Listado de los subprocesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo y responsables

| Nombre del Proceso | Nombre del subproceso | Responsable |
|------------------------------------|--|--|
| Gestión de Servicios de Transporte | Gestión de Rutas de Transporte Público y Permisos de Operación para prestar Servicio de Transporte Público | GTTSV - Subgerencia de Transporte |
| | Renovación, Incorporación por Reemplazo o Retiro de Vehículos en el Servicio de Transporte Público | GTTSV - Subgerencia de Transporte |
| | Gestión de la Confección de Letreros para el Servicio de Transporte Público | GTTSV - Subgerencia de Transporte |
| | Emisión de autorizaciones vinculadas al Servicio de Transporte Público | GTTSV - Subgerencia de Transporte GTTSV - Área Técnica de la Gerencia |
| | Emisión de Licencias de Conducir para vehículos menores | GTTSV - Subgerencia de Transporte |
| | Empadronamiento de Conductores y Cobradores | GTTSV - Subgerencia de Transporte |
| | Internamiento y Liberación de Vehículos | GTTSV - Área Técnica de la Gerencia |

| Nombre del Proceso | Nombre del subproceso | Responsable |
|--|--|--|
| Gestión de Tránsito | Construcción de Gibas | GTTSV - Área Técnica de la Gerencia |
| | Gestión de la Señalización Vertical y Horizontal | GTTSV - Área Técnica de la Gerencia |
| | Gestión de la Semaforización | TMT - Gerencia de Operaciones y SIT |
| | Desarrollo de Estudios de Impacto Vial | GTTSV - Área Técnica de la Gerencia |
| | Desarrollo de Estudios Técnicos en temas de Transporte, Tránsito y Movilidad | TMT - Gerencia de Estudios y Proyectos |
| Gestión de Seguridad Vial | Fortalecimiento de Capacidades en Seguridad Vial | GTTSV - Subgerencia de Seguridad Vial |
| | Detección de Puntos Negros o Tramos de Concentración de Accidentes | GTTSV - Subgerencia de Seguridad Vial |
| Fiscalización de Tránsito y Transporte | Planificación y Desarrollo de Actividades de Fiscalización de Tránsito y Transporte | GTTSV - Subgerencia de Fiscalización |
| | Gestión del Procedimiento Administrativo Sancionador por Incumplimiento de Normas de Tránsito y Transporte | GTTSV - Subgerencia de Fiscalización |
| | Desarrollo de Capacidades para la Fiscalización | GTTSV - Subgerencia de Fiscalización |
| Gestión de Proyectos de Inversión de Tránsito y Transporte | Programación Multianual de Proyectos de Inversión | TMT - Gerencia de Estudios y Proyectos |
| | Formulación de Proyectos de Inversión | TMT - Gerencia de Estudios y Proyectos |
| | Ejecución de Proyectos de Inversión | TMT - Gerencia de Operaciones y SIT |
| | Transferencia y Cierre de Proyectos de Inversión | TMT - Gerencia de Operaciones y SIT |

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el cuadro 2, la gestión de los servicios de transporte venía siendo realizada enteramente por la GTTSV, mientras que la gestión de tránsito sí tenía diferencias, específicamente en el caso de la gestión de la semaforización, la cual respondía a TMT, a pesar de no constituir acciones para la implementación del SITT, razón por la cual había sido creada TMT, es decir se trataba de un proceso que no conversaba con el propósito por el cual había sido creado la oficina.

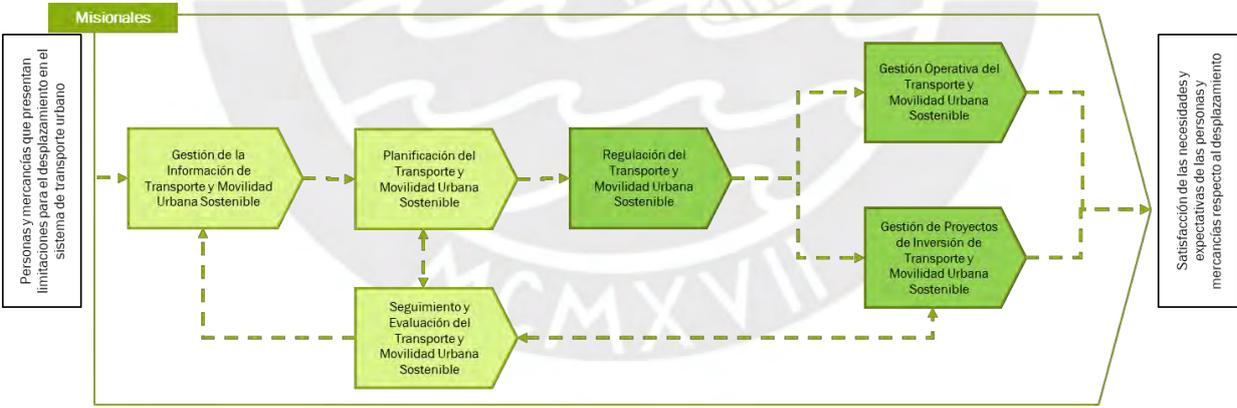
En cuanto al desarrollo de estudios técnicos en temas de transporte, tránsito y movilidad, este venía siendo realizado por TMT y sí conversaba con su propósito, pues era parte de las bases que requiere la implementación del SITT. Al igual que los demás subprocesos, los cuales sí estaban alineados a sus normas de creación. Sin embargo, es preciso mencionar que en el detalle del levantamiento del subproceso de transferencia y cierre de proyectos, este no venía siendo realizado por TMT debido a un error de interpretación, lo cual fue subsanado de forma inmediata cuando fue señalado, debido a la gravedad de la omisión.

Asimismo, por cada proceso, como lo dicta la directiva relacionada de la PCM, se desarrollaron fichas, las que tenían información relacionada al objetivo del mismo, el dueño del proceso, la base normativa, proveedores, entradas, subprocessos, salidas, usuarios finales, indicadores, controles, recursos humanos, instalaciones, sistemas informáticos y equipos que requeridos, siendo características que permitían entender el proceso a cabalidad, teniendo en total 56 fichas de procesos y procedimientos (nivel desagregado).

Esta información fue presentada tanto a los expertos en transporte del proyecto, como a las gerentes de TMT y de GTTSV, quienes confirmaron que se venía reflejando lo que venían haciendo.

A partir de este diagnóstico, se establecieron las brechas entre lo que se hacía versus lo que se requería realizar y así, se definieron los procesos propuestos, los cuales teniendo en cuenta que el nivel de implementación de la PNTU era nulo, optaron por ser procesos transitorios de un nivel inicial mínimo requerido para poder implementar el Sistema Integrado de Transporte:

Gráfico 2. Mapa Propuesto de los procesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, se plantearon procesos relacionados a las buenas prácticas de gestión, como es asegurar el ciclo de planificar, hacer, verificar y actuar; y se resumió la operación de transporte en un solo proceso.

Además, teniendo en cuenta el nivel de importancia que tenía la gestión de la información en la PNTU, que establecía la implementación de centros de gestión

integrada de tráfico en las ciudades que se justifique, se propuso el proceso de gestión de la información de transporte y movilidad urbana sostenible.

En base a ello, se contempló los siguientes subprocesos, resaltando de amarillo los que no se realizaban en ese momento:

Cuadro 3. Listado de los subprocesos de transporte en la Municipalidad Provincial de Trujillo y responsables

| Nombre de Proceso | Nombre de Subproceso | Nombre de Subproceso Nivel 3 | Responsable. | |
|---|---|--|--------------|-------|
| Gestión de la Información de Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | Identificación de Necesidades de la Información | | TMT | |
| | Recopilación de la Información | | | |
| | Procesamiento y Análisis de la Información | | | |
| Planificación del Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | Elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible | | TMT | |
| | Elaboración del Plan Regulador de Rutas | | | |
| | Elaboración del Plan de Operación | | | |
| | Elaboración del Plan de Desarrollo Logístico | | | |
| Regulación del Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | Regulación del Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | | GTTSV TMT | |
| Gestión Operativa del Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | Implementación del Sistema Integrado de Transporte | Elaboración de Estudios para la Implementación del Sistema Integrado de Transporte | TMT | |
| | | Desarrollo de Proyectos para Implementación del Sistema Integrado de Transporte | TMT | |
| | Implementación de Servicios de Transporte No Motorizado | Elaboración de Estudios para la Implementación de Servicios de Transporte No Motorizado | TMT | |
| | | Desarrollo de Proyectos para Implementación del Servicios de Transporte No Motorizado | TMT | |
| | Administración de Servicios de Transporte Regular, Especial y de Mercancías | Gestión de Rutas de Transporte Público y Permisos de Operación para prestar Servicio de Transporte Público | | GTTSV |
| | | Renovación, Incorporación por Reemplazo o Retiro de Vehículos en el Servicio de Transporte Público | | GTTSV |
| | | Gestión de la Confección de Letreros para el Servicio de Transporte Público | | GTTSV |
| | | Emisión de autorizaciones vinculadas al Servicio de Transporte Público | | GTTSV |

| Nombre de Proceso | Nombre de Subproceso | Nombre de Subproceso Nivel 3 | Responsable. | |
|---|--|---|---|-------|
| | | Emisión de Licencias de Conducir para vehículos menores | GTTSV | |
| | | Empadronamiento de Conductores y Cobradores | GTTSV | |
| | | Internamiento y Liberación de Vehículos | GTTSV | |
| | Gestión de Tránsito | | Implementación y Administración de Centros de Gestión Integrada | GTTSV |
| | | | Construcción de Gibas | GTTSV |
| | | | Gestión de la Señalización | GTTSV |
| | | | Gestión de la Semaforización | GTTSV |
| | Fortalecimiento de Capacidades | | Planificación del Fortalecimiento de Capacidades | GTTSV |
| | | | Ejecución del Fortalecimiento de Capacidades | GTTSV |
| | Fiscalización de Tránsito y Transporte | | Planificación de la Fiscalización del Tránsito y Transporte | GTTSV |
| | | | Desarrollo de Actividades de Fiscalización del Tránsito y Transporte | GTTSV |
| | | | Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador por Incumplimiento de Normas de Tránsito y Transporte | GTTSV |
| Gestión de Proyectos de Inversión de Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | | Elaboración de la Cartera de Proyectos de Inversión | TMT | |
| | | Formulación de Proyectos de Inversión | TMT | |
| | | Ejecución de Proyectos de Inversión | TMT | |
| | | Transferencia y Cierre de Proyectos de Inversión | TMT | |
| Seguimiento y Evaluación del Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | | Seguimiento y Evaluación a la Implementación de los Planes de Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | TMT | |
| | | Seguimiento y Evaluación a la Implementación de los Servicios de Transporte y Movilidad Urbana Sostenible | TMT | |

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de estos procesos fue aprobada inicialmente por el proyecto DKTI, y luego por ambas gerencias en una reunión de validación con el equipo consultor que dirigí, donde participaron por parte de la municipalidad:

- Mariela Tantaleán, gerente general de TMT.
- Paola Quiroz, gerente de estudios y proyectos de TMT.

- Roberto Bocanegra, gerente de operaciones y SIT de TMT.
- Jorge Sánchez, encargado de la subgerencia de estudios de TMT.
- Jessica Flores, gerente de transportes, tránsito y seguridad vial de la MPT.
- Ricardo Vargas, subgerente de transportes de la GTTSV.
- Beatriz Chávez, subgerente de seguridad vial de la GTTSV.
- Milagritos Mego, subgerente de planeamiento y racionalización de la MPT.

Asimismo, en esta reunión se definieron los dueños de los procesos nuevos y se corrigió que la gestión de semaforización pasará a la GTTSV por no estar alineada al propósito de la TMT.

Habiendo realizado esta acción, ya se contaban con las actividades que se requerían en la GTTSV y TMT para implementar la Política Nacional de Transporte Urbano y cómo deberían realizarse estas operaciones. Por ello, el siguiente paso estaba relacionado a la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de ambas instancias.

3.4.2. Elaboración del ROF de TMT y actualización de funciones de la GTTSV en el ROF de la Municipalidad Provincial de Trujillo.

Para que se hagan efectivas las funciones en cualquier organización pública es necesario que estas se encuentren alineadas al ROF, documento de gestión que responde a la norma de creación de la Entidad y presenta cómo se estructurará orgánicamente los órganos y unidades orgánicas, resaltando cuáles son las funciones que deberán desarrollar. Por ello, la estrategia de implementación de la política que adoptó el proyecto DKTi inició con la identificación de los procesos que debía tener cada oficina vinculada al transporte, y con ello, alinear el ROF a estos procesos.

Para ello, se realizó la contratación de una nueva consultoría donde se plantearían las funciones a modificar en la oficina de GTTSV del ROF de la MPT y la modificación integral del ROF de TMT. Este servicio se desarrolló con los siguientes pasos:

- a) Revisión de los documentos sectoriales sobre transporte y movilidad urbana vinculados a la actualización del ROF, así como las funciones de los sistemas administrativos para los órganos de apoyo y asesoramiento de TMT.

- b) Elaboración de matriz de marco normativo, estratégico y técnico para la elaboración del ROF
- c) Desarrollo de talleres con TMT y la GTTSV y reuniones de validaciones de las estructuras organizacionales y funciones.
- d) Elaboración del ante proyecto de actualización del ROF de la GTTSV del MPT y del ROF de TMT y recomendaciones de funciones a ser incluidas en otras instancias del MPT: SEGAT, PLANDET, GPP, entre otras identificadas con funciones de movilidad urbana sostenible
- e) Entrega del Proyecto de ROF para la MPT y TMT e informe técnico - legal de fundamentación.

Los productos entregados fueron:

- Matriz de revisión de funciones de MPT y Propuesta de Modificación de ROF de la GTTSV y PLANDET.
- Matriz de revisión de funciones de TMT y Propuesta de Modificación de ROF.

Asimismo, la entidad que brinda los lineamientos para la elaboración del ROF es la Presidencia del Consejo de Ministros, específicamente la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la cual en los casos de las entidades de nivel nacional es quien tiene que emitir el visto bueno antes de cualquier modificación de dicho documento. Sin embargo, en el caso de gobiernos locales, las municipalidades no requieren su visto bueno, pero sí podrían estar sujetas a una evaluación posterior del documento y a recibir observaciones de parte de este organismo.

Por ello, durante el servicio se envió el proyecto de modificación del ROF de TMT a la Secretaría de Gestión Pública por su correo de consultas, como una iniciativa favorable para que posteriormente el documento no sea observado. La respuesta que se obtuvo por parte de la SGP es que la naturaleza jurídica de TMT como **organismo desconcentrado** no existía para los nuevos lineamientos del Estado, por lo que no le correspondía a esta entidad tener un ROF sin antes haber modificado esta naturaleza. Para realizar esta modificación, era necesario que se cambie la norma de creación y que la naturaleza jurídica a la que responda sea **organismo público descentralizado**.

Frente a esta respuesta, se tuvo cierto rechazo por parte de TMT, ya que esta modificación requeriría mayor tiempo para el desarrollo de la justificación y la

elaboración del proyecto de ordenanza, el cual debía ser presentado y aprobado por una sesión del consejo de la municipalidad, que tiene reuniones en fechas específicas, lo que implicaba extender las fechas de aprobación del ROF inicialmente estimadas.

Este nuevo paso requerido pudo haber impactado en la gestión misma, ya que a pesar de que el servicio se culminó a finales del 2020, recién en mayo del 2021 la Gerente de Asesoría Legal de TMT presentó un informe de necesidad de modificación del ROF, que determinaba que las funciones de TMT vinculadas a la gestión del tránsito pasen a ser parte de la GTTSV de la MPT y se adicione en TMT nuevas funciones vinculadas al desarrollo del Sistema Integrado de Transporte. Además, este informe contenía la modificación de la naturaleza jurídica de TMT. Este informe presentado contó con el visto bueno de la Gerente General, el Gerente de Planeamiento y Presupuesto y el Gerente de Asesoría Jurídica de TMT.

Para que este informe pueda ser elevado al Consejo Municipal, se requería previamente que la Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público de la MPT lo revise y apruebe. Así, con fecha 24 de junio de 2021 se aprueba la modificación presentada.

Por otro lado, en el caso de la modificación de las funciones de la Gerencia de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial de la municipalidad, a pesar de haber obtenido la validación de su gerentes y subgerentes, no se contó con el interés para elevar esa necesidad de modificación al Consejo Municipal, por lo cual este documento quedó como estaba.

Finalmente, es preciso comentar que, en función a la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano, la modificación del ROF de TMT era lo más importante, ya que sería este organismo el actor que lideraría esta implementación. Por ello, por parte del proyecto no se insistió en la modificación de las funciones de la GTTSV.

3.4.3. Actualización del Manual Clasificador de Cargos de TMT y de los cargos propuestos en la GTTSV del Manual Clasificador de Cargos de la Municipalidad Provincial de Trujillo

Para determinar los requisitos mínimos de los cargos en una organización pública, se aprueba un documento de gestión llamado Manual Clasificador de Cargos

(MCC). Por ello, la estrategia de implementación de la política que adoptó el proyecto DKTI fue que una vez aprobado el ROF de TMT, se tendría listo el MCC para gestionar su aprobación y con este documento se presentaría luego el CAP.

Para el desarrollo del servicio de elaboración del MCC se requería revisar las funciones establecidas del ROF y vincularlas a puestos con suficientes requisitos para asegurar su buen desempeño. Asimismo, como parte del análisis realizado, se revisaron los requisitos que venía pidiendo TMT en sus cargos, a través de las convocatorias desarrolladas, ya que no contaban con un MCC previo. Y, al realizar este análisis, se pudo determinar que los requisitos que se pedían en ese momento eran muy bajos y no estaban alineados entre sí, por lo que subirlos y estandarizarlos era vital para asegurar que las funciones sean realizadas.

A partir de ello, se desarrolló el proyecto de MCC, que en resumen presentaba los siguientes cargos y requisitos mínimos establecidos (Formación Académica, Experiencia General, Experiencia Específica y Experiencia en el Sector Público).

Cuadro 4. Requisitos de los cargos propuestos en el MCC de TMT

| CARGO | FORMACIÓN ACADÉMICA | EXPERIENCIA GENERAL | EXPERIENCIA ESPECÍFICA | EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO |
|--|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|---|
| Gerente/a General | Magíster | 08 años | 06 años | 04 años |
| Gerente/a de Planeamiento y Presupuesto | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Gerente/a de Asesoría Legal | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Gerente/a de Administración y Finanzas | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Gerente/a de Estudios y Proyectos | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Gerente/a de Operaciones y Gestión Comercial | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Gerente/a de Tecnología de la Información | Título | 06 años | 04 años | 04 años |
| Jefe/a de Contabilidad | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Tesorería | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Logística | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Recursos Humanos | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Sistemas | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Estudios | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a de Proyectos | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Jefe/a del Observatorio de Movilidad Urbana Sostenible | Título | 05 años | 03 años | 03 años |
| Especialista de Imagen Institucional | Título | 04 años | 02 años | 02 años |
| Especialista en | Título | 04 años | 02 años | 02 años |

| CARGO | FORMACIÓN ACADÉMICA | EXPERIENCIA GENERAL | EXPERIENCIA ESPECÍFICA | EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO |
|--|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|---|
| Planeamiento y Presupuesto | | | | |
| Especialista de Contrataciones del Estado | Título | 04 años | 02 años | 02 años |
| Especialista de Estudios | Título | 04 años | 02 años | 02 años |
| Especialista en Formulación de Proyectos | Título | 04 años | 02 años | 02 años |
| Asistente/a de Gerencia | Técnico titulado | 04 años | 02 años | 01 año |
| Asistente/a Administrativo/a | Egresado Técnico | 02 años | 01 año | - |
| Asistente/a Legal | Título | 02 años | 01 año | - |
| Asistente/a de Control Patrimonial y Almacén | Título | 02 años | 01 año | - |
| Asistente/a Social | Título | 02 años | 01 año | - |
| Asistente/a de Sistemas | Título | 02 años | 01 año | - |
| Operador/a de Archivo | Egresado Técnico | 01 año | 01 año | - |
| Operador/a de Vigilancia | Secundaria Completa | 01 año | - | - |
| Operador/a de Limpieza | Secundaria Completa | 01 año | - | - |
| Chofer | Secundaria Completa | 01 año | 01 año | - |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar, la propuesta presentaba concordancia entre los requisitos y los niveles de los puestos. Asimismo, respondía a los requisitos establecidos en el Manual de Puestos Tipo que desarrolló SERVIR como guía para las entidades públicas.

Además de los requisitos presentados en el cuadro, se agregaron carreras y cursos específicos para asegurar la especialización del cargo. La propuesta fue validada por la Gerencia General de TMT a través de un correo electrónico.

Asimismo, es preciso señalar que en el caso de la GTTSV también se trabajó una propuesta similar, pero esta no se presenta aquí porque como se mencionó antes, esta no es relevante para la implementación en sí.

Finalmente, a pesar de que se hizo la modificación del ROF de TMT el 2021, hasta la fecha no se encuentra aprobado el documento propuesto ni se han realizado las gestiones respectivas.

3.4.4. Actualización del Cuadro de Asignación de Personal de TMT y de los puestos propuestos en la GTTSV del Cuadro de Asignación de Personal de la Municipalidad Provincial de Trujillo

Para determinar el número de puestos y ocupantes que se requieren en una organización, se aprueba un documento de gestión llamado Cuadro de Asignación de Personal (CAP). Por ello, la estrategia de implementación de la política que adoptó el proyecto DKTÍ fue que una vez aprobado el ROF y el MCC, se tendría listo el CAP para gestionar su aprobación.

Para el desarrollo del servicio de elaboración del CAP se requería seguir los lineamientos establecidos por SERVIR, los cuales requieren el alineamiento del número y tipo de puestos al presupuesto disponible. Por ello, de inicio se revisó el CAP vigente de TMT para identificar el número de puestos. Y, al realizar este análisis, se pudo determinar que el número de puestos era insuficiente para el desarrollo de las funciones, pero dada la restricción presupuestaria, se mantuvo.

Al realizar el análisis correspondiente de los puestos del CAP de TMT, se encontró que tenían 35 puestos, de los cuales 12 estaban ocupados y 23 previstos. Para poder respetar el mismo número de puestos se elaboró una propuesta de CAP donde se modificaba principalmente el nombre y número de oficinas, ya que el documento debía responder a la estructura orgánica previamente presentada en el ROF. Además, se presentaron otros nombres de puestos, de acuerdo con los cargos propuestos en el Manual Clasificador de Cargos.

Asimismo, es preciso señalar que en el caso de la GTTSV también se trabajó una propuesta similar, pero esta no se presenta aquí porque como se mencionó antes, esta no es relevante para la implementación en sí.

Finalmente, a pesar de que se hizo la modificación del CAP el 2021, hasta la fecha no se encuentra aprobado el documento propuesto, el cual fue validado por la Gerencia General de TMT en la entrega final del producto, por lo que en la actualidad los requisitos de los cargos y los tipos de puestos siguen siendo insuficientes para el desarrollo de las funciones propuestas en el ROF, lo que dificulta la implementación de la política en la gestión municipal.

4. Análisis del caso

Como se puede observar, existen diversas implicancias cuando queremos analizar un caso de implementación de una política pública, por lo que utilizar un modelo que nos ayude a explicar un proceso es ideal para entender las dimensiones que hay detrás.

Por ello, en este capítulo se hará un análisis utilizando las cuatro variables correspondientes al modelo incremental propuesto en el marco de referencia, así como se finalizará examinando el caso a partir de los factores propuestos por diversas investigaciones similares expuestas en el capítulo del marco.

4.1. Análisis según el modelo incremental

El modelo incremental, como se presentó anteriormente, presenta las siguientes cuatro variables para examinar el caso:

a) Actores

Para poder definir quiénes son los actores relevantes en el caso, se utilizó como filtro el cumplimiento de las 3 condiciones establecidas por Scharpf (1997) desarrolladas en el marco. Con este filtro, quedaron los siguientes 7 actores:

1. La Gerente General de TMT, quien estuvo a lo largo del proceso de toma de decisión, revisó los documentos de gestión propuestos y gestionó los informes vinculadas para su aprobación.
2. El Alcalde, quien en público mostró una posición sobre la implementación de la PNTU y se reunía con empresas o colectivos de transportes con quienes gestionaba diferentes intereses.
3. El Concejo Municipal, quienes, a través de la Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público, tienen un factor decisivo en la aprobación de los documentos de gestión.
4. Proyecto DKTI que, a través de los especialistas asignados a la ciudad, gestionaron la elaboración de los documentos de gestión y la asesoría técnica necesaria para su aprobación.
5. Secretaría de Gestión Pública, quienes a través de la especialista asignada a asesorar a las entidades públicas en relación con el ROF, dio respuesta a las consultas relacionadas a la validez técnica del ROF.

6. Gerente de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la MPT, quien validó las funciones propuestas de modificación del ROF, pero no gestionó la modificación en la municipalidad.
7. Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la MPT, quien no estuvo informado de las modificaciones de los documentos de gestión.

Una vez definido los actores, se realizó un análisis de sus objetivos, los recursos con los que contaban, la racionalidad de sus acciones, la dimensión de sus intereses y los roles en la interacción que presentaron, y se desarrolló el siguiente cuadro resumen que narra específicamente el momento de la implementación inicial presentada relacionada a la aprobación de los documentos de gestión desarrollados por el proyecto.



Cuadro 5. Análisis de la variable actores del modelo incremental en el caso

| Actores | Objetivos | Recursos | Acciones | Intereses | Roles |
|----------|---|---|---|---|--|
| TMT | Liderar la implementación de la PNTU en la ciudad y los proyectos que conlleva. | <p>Políticos: Ninguno.</p> <p>Económicos: TMT no contaba con recursos económicos a nivel de recursos transferidos o proyectos en proceso de implementación. Sin embargo, de aprobarse los documentos de gestión, sí se tenía previsto que tenga bajo su cargo proyectos costosos y un mejor sueldo a su personal.</p> <p>Legales: A nivel legal, TMT contaba con la norma de creación que aseguraba que sería quien liderara la implementación de la PNTU, pero en la práctica requería documentos de gestión acordes, para lo cual la modificación del ROF era vital, lo que conllevaba a luego aprobar el MCC y CAP.</p> <p>Cognitivos: A nivel de conocimientos, TMT contaba con datos, información y sustento teórico brindados por los asesores que el proyecto DKTÍ les brindaba. Sin embargo, no contaban con conocimiento del proceso en sí, dado que no tenían experiencia previa similar.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Valida el ROF, MCC y CAP desarrollados por el proyecto DKTÍ. - Desarrolla los informes vinculantes para la aprobación del ROF de TMT. - No desarrolla los informes vinculantes para la aprobación del MCC ni del CAP de TMT. | Interés en que se aprueben los documentos de gestión, donde tendrán el rol de implementar el SIT en la ciudad, lo que los conlleva a dirigir grandes proyectos. | Actor burocrático con el rol de promotor y director. |
| Alcaldía | Realizar obras o proyectos que generen aprobación ciudadana. | <p>Políticos: Contaba con cuestionamientos internos y de la ciudadanía. Requería apoyo político para asegurar su permanencia y futuro político. Había sido alcalde de un distrito anteriormente, por lo que contaba con capital político.</p> <p>Económicos: Contaba con los recursos económicos de la municipalidad y los proyectos que se venían gestionando. Sin embargo, se tenía interés con gestionar el sistema integrado de transporte según criterios propios, lo que no sería posible si TMT se dotaba de profesionales con un perfil elevado pues dificultarían esta implementación.</p> <p>Legales: A nivel legal, contaba con el recurso legal de poder aprobar los documentos de gestión y liderar las acciones correspondientes para la implementación de la PNTU, previa</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Revisa y aprueba el ROF de TMT. - No exige el MCC y CAP de TMT, a pesar de ser el paso formal siguiente para la implementación de la PNTU. - Expresa interés por liderar los grandes proyectos de transportes referidos a implementar el SIT. | Interés en dirigir la implementación del SIT a través de grandes proyectos, con autonomía para realizarlo de acuerdo a sus criterios. | Actor político y rol opositor |

| Actores | Objetivos | Recursos | Acciones | Intereses | Roles |
|---|---|--|--|---|--|
| | | <p>negociación con los regidores, las cuales sí realizó para otras acciones.</p> <p>Cognitivos: A nivel de conocimientos, el Alcalde contaba con datos, información y sustento teórico brindados por TMT y previamente había aprobado documentos de gestión. Sin embargo, el conocimiento técnico de la implementación del SIT resultaba desconocido, según las declaraciones contradictorias que iba realizando.</p> | <p>- Manifiesta su rechazo frente al proyecto de recaudo electrónico (paso previo del SIT), que ya había sido adjudicado a una empresa, cancelándolo.</p> | | |
| <p>Concejo Municipal – Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público</p> | <p>Aprobar regulaciones, documentos de gestión, entre otros que sean de interés para la ciudad.</p> | <p>Políticos: Convergían diferentes intereses o recursos políticos.</p> <p>Económicos: Convergían recursos diversos.</p> <p>Legales: Tenían el recurso legal de poder aprobar los documentos de gestión o vetarlos, al igual que con las acciones que derivaban de la implementación de la PNTU.</p> <p>Cognitivos: Los regidores podían contar con datos, información y sustento teórico. Sin embargo, lo que implicaba implementar el SIT en su ciudad era desconocido por las complejidades que ello traía.</p> | <p>- Revisa y aprueba el ROF de TMT. - No exige el MCC y CAP de TMT, a pesar de ser el paso formal siguiente para la implementación de la PNTU.</p> | <p>Interés en que implementen grandes proyectos en la ciudad.</p> | <p>Actor político y rol de <i>gatekeeper</i></p> |
| <p>Proyecto DKTI</p> | <p>Aprobar los documentos de gestión necesarios para la implementación de la PNTU</p> | <p>Políticos: Ninguno.</p> <p>Económicos: Concentraba mayor poder económico frente a los demás actores por tener presupuesto para proyectos vinculados y representaba a fuentes de financiamiento altas.</p> <p>Legales: Formalmente estaban reconocidos como un actor que facilitaba en el Estado el proceso de implementación de la PNTU en Trujillo. Tenían el recurso legal de poder elaborar un documento de gestión válido técnicamente y colocar asesores que acompañen el proceso de aprobación en las ciudades para facilitar los pasos siguientes.</p> <p>Cognitivos: El proyecto contaba con datos, información, sustento teórico y expertos con trayectoria en la implementación de una política de transportes. Sin embargo, no tenía</p> | <p>- Gestiona la elaboración del ROF, MCC y CAP, asegurando su validez técnica. - Brinda asesoría técnica para realizar los pasos siguientes para aprobar los documentos de gestión e implementar la PNTU.</p> | <p>Interés en que implemente el SIT en la ciudad.</p> | <p>Actor experto y rol de promotor</p> |

| Actores | Objetivos | Recursos | Acciones | Intereses | Roles |
|--|--|---|---|--|--|
| <p>Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros</p> | <p>Responder consultas de municipalidades buscando que se cumplan las condiciones técnicas en la elaboración del ROF y se respeten las normativas vigentes que estructuran el funcionamiento del Estado.</p> | <p>información completa sobre los intereses de los actores locales con respecto a la implementación del SIT.</p> <p>Políticos: Ninguno.</p> <p>Económicos: Para el caso, ninguno.</p> <p>Legales: Formalmente, tienen la capacidad de vetar un documento de gestión que no cumpla con criterios técnicos en los gobiernos locales, pero no lo realizan, por lo que los ROF en las municipalidades provinciales y distritales en la mayoría de casos no cumplen con los lineamientos vigentes.</p> <p>Cognitivos: Sus conocimientos estaban relacionados al campo teórico de cómo debería realizarse una modificación del ROF, más no de los intereses de los actores aquí señalados.</p> | <p>- Responde un correo señalando que la naturaleza jurídica "organismo público descentralizado" no existe para la estructura actual del Estado, por lo que requieren modificar la norma de creación.</p> | <p>Interés en que se tenga un ROF acorde con la normativa vigente.</p> | <p>Actor burocrático y rol de filtro</p> |
| <p>Gerente de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la MPT</p> | <p>Contar con recursos para gestionar los proyectos y actividades de la oficina.</p> | <p>Políticos: Estaba alineada a los intereses políticos del alcalde, por lo que su relación con operadores del transporte era importante, aunque había sido ya cuestionada por el gremio de taxistas.</p> <p>Económicos: Contaba con los recursos transferidos o proyectos en proceso de implementación y los recaudados a través de fiscalización. De aprobarse los documentos de gestión, su situación económica sería la misma.</p> <p>Legales: A nivel legal, la GTTSV podía requerir la modificación de sus funciones y puestos a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.</p> <p>Cognitivos: A nivel de conocimientos, la GTTSV contaba con datos, información y sustento teórico brindados por los asesores del proyecto DKTI. Sin embargo, no contaban con conocimiento del proceso en sí, dado que no tenían experiencia previa similar.</p> | <p>- Valida el ROF, MCC y CAP desarrollados por el proyecto DKTI.</p> <p>- No desarrolla los informes vinculantes para la aprobación del ROF, MCC ni del CAP.</p> | <p>Interés en que pueda continuar su gestión sin duplicar funciones con TMT.</p> | <p>Actor burocrático y rol opositor</p> |
| <p>Gerente de Planeamiento y</p> | <p>Gestionar los documentos de gestión de la</p> | <p>Políticos: Ninguno.</p> | <p>- Al no estar enterado del proceso, no</p> | <p>Interés en que se desarrollen</p> | <p>Actor burocrático</p> |

| Actores | Objetivos | Recursos | Acciones | Intereses | Roles |
|------------------------------|---|---|---|---|-----------------|
| Presupuesto de la MPT | Entidad, como el ROF, PEI, POI, entre otros, liderando el presupuesto requerido por área. | <p>Económicos: Contaba con la capacidad para disponer recursos de fuentes distintas para financiar proyectos o acciones vinculadas. De aprobarse los documentos de gestión, su situación sería similar.</p> <p>Legales: A nivel legal, la GPP podía gestionar la aprobación de la modificación de los documentos de gestión de la municipalidad, relacionados a la Gerencia de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.</p> <p>Cognitivos: La GPP no estaba al tanto de que se venía trabajando una propuesta de modificación del ROF de la municipalidad, por lo que su conocimiento al respecto era limitado.</p> | desarrolla las acciones correspondientes para la aprobación de los documentos de gestión de la MPT. | documentos de gestión orientados a facilitar la gestión actual. | y rol de filtro |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar, el cuadro resumen del caso presenta 7 actores de los cuales dos tenían el rol promotor, dos el opositor y dos tenían el rol filtro frente al primer paso para implementar la PNTU, referido a la aprobación de los documentos de gestión vinculados. Esta situación requería entonces un trabajo previo de gestión de intereses de los actores vinculado a la aprobación de los documentos de gestión.

Además, al observar los intereses frente a los documentos de gestión, se observa que el interés del Alcalde respondía a liderar los proyectos de transporte para implementar el SIT, pero bajo los estándares que él tenía (caso el interés presentado al renovar el servicio de transporte público a través de la ejecución del proyecto “Sistema Metropolitano Integrado de Trujillo – Mi Trujillo” que había sido observado previamente por el MTC), por lo que el rol opositor específicamente estaba dirigido a la aprobación de los documentos de gestión posteriores al ROF (MCC y CAP). Por lo tanto, la aprobación del ROF de TMT sí estaba alineada a los intereses de los actores, mientras que el MCC y CAP no, dado que se tendría mayor restricción para contratar personal en TMT.

Por último, solo uno de los actores estaba interesado en modificar los documentos de gestión de la GTTSV de la MPT, pero este no estaba directamente vinculado a su objetivo (implementar la PNTU).

En conclusión, bajo este análisis se puede entender por qué solo se aprobó 1 de los 6 documentos de gestión elaborados por el proyecto, dado que esa acción respondía a los recursos, intereses y objetivos que tenían los actores en dicho espacio temporal.

b) Contenido de la decisión

Por otro lado, en cuanto al contenido de la decisión, el análisis previo da pautas para entender las percepciones de las consecuencias de la decisión para los actores. En base a ello, se presentan tres posturas presentes:

- Se sabe que para implementar la PNTU en la ciudad de Trujillo es clave fortalecer TMT y para ello, además de las capacitaciones especializadas, es necesario ajustar el ROF y/o la norma de creación. El ajuste del ROF haría que se pueda tener confianza en la gestión para liderar la implementación de grandes proyectos relacionados.
- Se sabe que para que se pueda gestionar la contratación de perfiles especializados para TMT, a fin de cumplir las funciones establecidas en el ROF, es necesario que se modifique el MCC y el CAP. Con esta modificación, los perfiles de puestos serían más altos y primaría el criterio técnico.
- Se sabe que la implementación de la PNTU tiene como principal foco el que desarrolle un Sistema Integrado de Transporte en la ciudad, lo que es solo posible realizarlo a través de proyectos o actividades financiadas por capitales externos a la municipalidad.

Frente a este escenario, se tienen tres tipos de decisiones clave en juego:

- Aprobar la modificación del ROF de TMT
- Aprobar la propuesta de MCC y CAP de TMT
- Aprobar la modificación del ROF, MCC y CAP de MPT

En el primer caso, se trata de un juego de suma positiva en la percepción de los principales actores, ya que todos ganan si se aprueba la modificación del ROF de TMT.

En el segundo caso, se trata de un juego de suma cero, ya que si se aprueba el MCC y CAP de TMT, ganaría el Proyecto DKTl, pero perdería la Alcaldía (según los intereses manifestados).

Y, en el tercer caso, se trata de un juego particular, ya que si bien ganaría el proyecto de aprobarse estos documentos, la ganancia no es lo suficientemente beneficiosa como para llevar a cabo acciones de empuje, mientras que en el caso de los demás actores el juego no representaba una victoria.

Por otro lado, si analizamos la decisión en base a costes y beneficios que tendrán los actores frente a las tres decisiones, se tiene:

Cuadro 6. Análisis de los costes y beneficios de la variable contenido de la decisión del modelo incremental en el caso

| Decisión | Actores | Costos | Beneficios |
|---|---|---|--|
| Decisión 1: Aprobar la modificación del ROF de TMT | TMT | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para revisión y reuniones con el proyecto - Recursos humanos: Tiempo y disposición de la Gerente General, gerente de proyectos, gerente de operaciones, gerente de asesoría legal y gerente de planeamiento y presupuesto. | <ul style="list-style-type: none"> - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto, que podría asegurar nuevos servicios en beneficio de la mejora de TMT. - Liderar los proyectos de implementación del SIT en un futuro. |
| | Alcaldía | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para en promedio 5 reuniones relacionadas. - Recursos humanos: Alcalde. | <ul style="list-style-type: none"> - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto, que podría asegurar financiamiento de nuevos proyectos en la municipalidad. - Transferencia de recursos a la municipalidad para gestionar proyectos de implementación del SIT en un futuro. |
| | Concejo Municipal – Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para una reunión con todos los regidores y de revisión del documento por parte de la comisión. - Recursos humanos: Regidores que integran la comisión | <ul style="list-style-type: none"> - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto, que podría asegurar financiamiento de nuevos proyectos en la municipalidad. - Transferencia de recursos a la municipalidad para gestionar proyectos de implementación del SIT en un futuro. |
| | Proyecto DKTl | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para elaboración del documento y reuniones con los actores relacionados a la aprobación. - Recursos humanos: Tiempo y disposición del jefe de | <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar que TMT pueda gestionar la implementación de la PNTU en la ciudad de Trujillo. |

| Decisión | Actores | Costos | Beneficios |
|---|---|---|---|
| | | <p>proyecto, asesor y de los consultores contratados para el desarrollo del documento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Económicos: Contratación del servicio de consultoría para la elaboración del ROF. | |
| | Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para revisión y respuesta a la consulta. - Recursos humanos: Especialista asignada | <ul style="list-style-type: none"> - Que un ROF de una municipalidad provincial esté acorde a los lineamientos. |
| Decisión 2: Aprobar la propuesta de MCC y CAP de TMT | TMT | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para revisión y reuniones con el proyecto <p>Recursos humanos: Tiempo y disposición de la Gerente General, gerente de proyectos, gerente de operaciones y gerente de administración, finanzas y sistema.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto, que podría asegurar nuevos servicios en beneficio de la mejora de TMT. |
| | Alcaldía | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para en promedio 4 reuniones relacionadas. - Recursos humanos: Alcalde. | <ul style="list-style-type: none"> - En contraposición porque tendría que contratar perfiles más especializados para TMT. |
| | Concejo Municipal – Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para una reunión con todos los regidores y de revisión del documento por parte de la comisión. - Recursos humanos: Regidores que integran la comisión | <ul style="list-style-type: none"> - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto, que podría asegurar financiamiento de nuevos proyectos en la municipalidad. |
| | Proyecto DKTI | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para elaboración de los documentos y reuniones con los actores relacionados a la aprobación. - Recursos humanos: Tiempo y disposición del jefe de proyecto, asesor y de los consultores contratados para el desarrollo de los dos documentos. - Económicos: Contratación del servicio de consultoría para la elaboración del MCC y CAP. | <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar que la TMT pueda tener personal con capacidades para implementar la PNTU en la ciudad de Trujillo. |
| Decisión 3: Aprobar la modificación del ROF, MCC y CAP de MPT | Alcaldía | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para una reunión relacionada. - Recursos humanos: Alcalde. | <ul style="list-style-type: none"> - Ninguno. |
| | Concejo Municipal – Comisión Ordinaria de Tránsito, Viabilidad y Transporte Público | <ul style="list-style-type: none"> - Tiempo para una reunión con todos los regidores y de revisión de los documentos. <p>Recursos humanos: Regidores que integran la comisión</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ninguno. |

| Decisión | Actores | Costos | Beneficios |
|----------|--|--|---|
| | Proyecto DKTI | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para elaboración del documento y reuniones con los actores relacionados. - Recursos humanos: Tiempo y disposición del jefe de proyecto, asesor y de los consultores contratados para el desarrollo del documento. - Económicos: Contratación del servicio de consultoría para la elaboración de la modificación del ROF, MCC y CAP | Ordenar la gestión del transporte, tránsito y circulación vial en Trujillo. |
| | Gerente de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la MPT | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para revisión y reuniones con el proyecto - Recursos humanos: Tiempo y disposición de la Gerente y los 2 subgerentes. | - Relación positiva con la cooperación alemana a través del proyecto. |
| | Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la MPT | <ul style="list-style-type: none"> - Alta cantidad de tiempo para revisión del documento propuesto, elaboración de informes sustentatorios y sustento en concejo. - Recursos humanos: Tiempo y disposición de la Gerente de Planeamiento y Presupuesto y el/la subgerente que vela por los documentos de gestión. | ROF de la municipalidad provincial acorde a los lineamientos. |

Fuente: Elaboración propia.

Frente a lo expuesto, se observa que los actores vinculados a cada decisión no eran los mismos, sino que variaban en función a su participación o interés en el resultado. Por ello, en el caso de los documentos de TMT, no se considera participación de la GTTSV y la GPP de la MPT, al igual que los documentos de la GTTSV no consideran la participación de TMT. De igual forma, solo se considera a la SGP en la decisión frente al ROF de TMT, ya que en el caso de la modificación de las funciones de la GTTSV al no significar un nuevo ROF no se requería la opinión favorable.

En conclusión, los modos de análisis que presenta la variable contenido de la decisión en el modelo incremental permiten visualizar cómo la decisión sí estuvo acorde al contenido de la misma y en función a las ganancias u beneficios que les brindaba a los actores realizar o no una acción frente a las decisiones específicas.

c) Modalidades de interacción

Para entender la modalidad de interacción presentada, como se pudo explicar en los capítulos anteriores, las arenas decisionales en las que se da la interacción, siguiendo lo establecido por Dente, Fareri, Ligteringen (1998), serían:

- Arena técnica: Presente cuando se elabora el documento de gestión siguiendo los criterios técnicos por parte del proyecto DKTl y la alineación de TMT y GTTSV a discutir los aspectos técnicos de la misma.
- Arena política: Aparece cuando se requiere la aprobación de los documentos de gestión por parte de los actores políticos: Alcaldía, Concejo Municipal y la alineación de TMT y de la GTTSV a la Alcaldía.
- Arena social: En la aprobación de los documentos de gestión no emerge un espacio que incluya grupos sociales y económicos, y tampoco se tiene la participación de la opinión pública. Sin embargo, para determinar los intereses de la Alcaldía, sí se observa una arena social donde se tienen posturas frente a qué implica el SIT en la ciudad de Trujillo y qué tipo de proyectos deberían realizarse.
- Arena institucional: Presente en la consulta realizada a SGP, con la competencia vinculada a opinar sobre el ROF, al igual que la interacción con la Gerencia de Planeamiento y Presupuestos, la cual por competencia requería ser la que gestionara la aprobación de la modificación de las funciones de la GTTSV en el ROF.

Como se puede observar, son varias las arenas decisionales que intervienen en el arranque de la implementación de la PNTU, la cual se irá definiendo a partir de las acciones y actores que se van desarrollando. Para este caso, la arena decisional que prevaleció por las demás fue la política.

Por otro lado, en la misma línea, utilizando la propuesta de Richardson (1982) el estilo de decisión que prevaleció en los tres momentos fue:

Cuadro 7. Análisis de los estilos de decisión de la variable modalidades de interacción del modelo incremental en el caso

| Decisiones | Estilo de decisión |
|--|--|
| Decisión 1: Aprobar la modificación del ROF de TMT | Colaboración: Los recursos se pusieron en común para alcanzar el objetivo compartido. |
| Decisión 2: Aprobar la propuesta de MCC y CAP de TMT | Negociación: En este caso, el proyecto DKTl buscó alinear los intereses a los participantes para lograr la aprobación, pero no tuvo éxito. |

| Decisiones | Estilo de decisión |
|---|---|
| Decisión 3: Aprobar la modificación del ROF, MCC y CAP de MPT | Confrontación: Dado que no hubo alineamiento a intereses, terminó prevaleciendo los intereses de una parte. |

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se observa que los estilos de decisión variarán dependiendo de los intereses de cada actor y este punto demuestra también la importancia de tener claridad sobre estos intereses para aspirar a tener un estilo de negociación, en vez de uno de confrontación.

d) Contexto decisional

Midiendo el contexto en términos de estabilidad o cambio, el del caso estaba regido por una total imprevisibilidad de transformaciones que se venían dando por los cambios en la gestión y la situación particular del alcalde.

En conclusión, las cuatro variables sustentan la decisión final realizada en la municipalidad, demostrando la relevancia de todas, dejando como lección que todas las decisiones que se tomen frente a un cambio en la municipalidad deben requerir un análisis de los actores, objetivos, recursos e intereses para así poder luego gestionar estos intereses y estar preparado para cualquier tipo de juego en las diferentes arenas que pueden darse, pudiendo revertir cualquier contexto decisional presente.

4.2. Análisis según la literatura revisada en implementación

En este acápite se busca acoplar el análisis del caso a la literatura revisada en relación a la implementación de las políticas públicas, presentada en el marco teórico, que presenta tres enfoques: el enfoque prescriptivo, el del proceso social y de la implementación evolutiva.

Si analizamos el caso de acuerdo al enfoque prescriptivo, que Jaime et al. (2013) presentan, para que la implementación sea adecuada se requiere las siguientes condiciones:

Cuadro 8. Análisis del cumplimiento de las condiciones para una adecuada implementación de Jaime et al. (2013) en el caso

| Condiciones de implementación | Análisis de cumplimiento |
|--|--|
| La especificación de objetivos y metas | La PNTU presenta metas, objetivos, logros e indicadores, pero no desarrolla el cómo desplegar esfuerzos para su implementación con pasos específicos. Por lo tanto, se podría decir que esta condición se cumple parcialmente. |

| Condiciones de implementación | Análisis de cumplimiento |
|---|---|
| La asignación precisa de atribuciones y responsabilidades | La PNTU señala atribuciones y responsabilidades de forma general, pero no especifica quiénes dentro de una entidad tienen esa responsabilidad. Por lo tanto, esta condición no se cumple. |
| La programación y estándares de operación suficientes; | La PNTU no señala una programación, pero sí estándares de operación. Por lo tanto, esta condición se cumple parcialmente. |
| Los recursos adecuados | La PNTU señala que cada entidad debe gestionar sus recursos. Por lo tanto, esta condición no se cumple. |
| El apoyo y conducción política. | La PNTU viene siendo financiada por fondos cooperantes para su implementación y si bien el gobierno, a través del MEF viene haciendo convenios, no se cuenta con el apoyo político suficiente para su implementación en las provincias del país. Por lo tanto, esta condición no se cumple. |

Fuente: Elaboración propia

Frente a lo expuesto, se puede concluir que la PNTU no cumple las condiciones establecidas por Jaime et al. (2013) para una adecuada implementación, lo que no ayudó a asegurar los pasos iniciales de las modificaciones de los documentos de gestión en la Municipalidad Provincial de Trujillo.

Siguiendo con el enfoque prescriptivo, se realizará el análisis del caso según las precondiciones que Gunn (1978) establece para que se logre una implementación exitosa:

- Que las circunstancias externas a la agencia de implementación no impongan obstáculos (físicos o políticos) a la implementación.

En este caso, como se narró en el subcapítulo anterior, se tuvo como obstáculo inicial los requisitos previos que la Secretaría de Gestión Pública estableció para el ROF, teniendo que cambiar el nombre de la naturaleza jurídica de la instancia principal para implementar la PNTU, que fue TMT. Ello impactó con retrasos en este análisis e idas y vueltas en coordinaciones entre ambos actores.

Luego, con los cambios de prioridades y de actores, se terminó teniendo un obstáculo político, ya que esta implementación dejó de ser prioridad para la municipalidad, teniendo en cuenta lo cercano que estaban al cierre de la gestión y las urgencias de cumplimiento de promesas electorales, por lo que esta precondición no se cumplió.

- Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.

En este caso, a nivel de recursos, implementar la PNTU implica desarrollar un Sistema Integrado de Transportes en la ciudad, lo que requiere un alto nivel de financiamiento público, por lo que los recursos que presenta la municipalidad no son suficientes. Por ello es vital el financiamiento externo de fuentes cooperantes extranjeras, que para el caso se presenta a través de NAMA Perú, CAF, BID, KFW, GIZ, entre otros, por lo que esta precondition sí se cumple.

- Que en cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no solo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.

A nivel de combinación de recursos, si bien se cuenta con los económicos, los recursos humanos y físicos son escasos. En TMT no se tienen perfiles especializados ni herramientas tecnológicas suficientes para manejar información relacionada, por lo que esta precondition no se cumple.

- Que exista una teoría causal válida sobre la que se apoya la política.

En este caso el contenido de la política sí presenta una teoría causal sostenida a partir de sus lineamientos y los lugares donde ha sido implementada una política similar y ha mejorado la calidad de vida de las personas, por lo que esta precondition sí se cumple.

- Que la relación entre causa y efecto sea lo más directa posible, es decir, con el menor número de relaciones posible.

A pesar de que exista una teoría causal en la política, esta relación causa y efecto es múltiple y se requiere un número de relaciones alto, por lo que esta precondition no se cumple.

- Que la agencia implementadora no necesite depender de otras agencias para garantizar el éxito de la implementación, o que si intervienen muchas organizaciones esa dependencia sea mínima tanto en número como en importancia.

En este caso sí se requiere agencias cooperantes, coordinaciones con entes externos, por lo que el nivel de implementación de la política sí requiere intervención múltiple, por lo que esta precondition no se cumple.

- Que exista una completa comprensión y acuerdo en torno a los objetivos de la política y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.

En el caso la política nacional no está interiorizada en los servidores públicos, por lo que las capacitaciones que realizó DKTI fueron importantes. Sin embargo, dado que hay una alta rotación de puestos en las oficinas vinculadas, no se puede asegurar la permanencia del conocimiento, por lo que esta precondition no se cumple.

- Que se detallen las tareas que deben realizar cada uno de los participantes para alcanzar los objetivos de la política.

En el caso no se tiene detallado las tareas que deben realizar los participantes para alcanzar los objetivos de la política. Sin embargo con el mapeo de procesos y las funciones desarrolladas en el ROF, se esperaba que sí se tuviera mejor claridad. Sin embargo, dado que el Manual Clasificador de Cargos, que contenía las funciones que debían realizar los cargos no se aprobó, se sostiene que esta precondition se cumple parcialmente.

- Que exista una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.

En el caso no se tiene esta comunicación fluida entre los actores y agencias involucradas, por lo que esta precondition no se cumple.

- Que aquellos que poseen la autoridad puedan demandar (capacidad) y obtener (efectividad) obediencia de sus subordinados.

Esta precondition tampoco se cumple, dado que los gobiernos locales al tener autonomía pueden o no tomar acciones vinculadas a la implementación de la política, por lo que tampoco existe esta precondition.

En conclusión, no se cumplen las condiciones establecidas por Gunn (1978) en el caso, lo que puede determinar por qué la implementación de la PNTU no está siendo exitosa.

Por otro lado, si analizamos el caso de acuerdo al enfoque del proceso social, se sabe que el proyecto acompañó la elaboración de los documentos de gestión con reuniones con los actores políticos para promover su compromiso en la

implementación de la PNTU en la ciudad, reiterando la importancia de la aprobación del ROF de TMT y de los documentos que vendrían de forma posterior, pero no se llegó a un consenso específico a la aprobación del MCC y CAP o no se logró el compromiso esperado.

Por último, si analizamos el caso con el enfoque de la implementación evolutiva, se sigue teniendo un escenario con reglas imprecisas y poco claras, con poca información y tiempo limitado.

En conclusión, las variables de análisis presentadas fueron de mucha utilidad para analizar el caso y sus distintas aristas, y demostraron que este resultado respondía a intereses específicos. Además de ello, dan pistas de lo que se requiere a nivel de implementación de una política para buscar un mejor resultado, lo que se profundizará en la siguiente sección referida a conclusiones.



5. Conclusiones

En conclusión, el caso presentado está referido a las decisiones llevadas a cabo alrededor de los pasos iniciales requeridos para la implementación de la PNTU en un gobierno local, promovidos por el proyecto DKTl financiado por GIZ entre los años 2019 a 2021.

Para su análisis se utilizó el modelo incremental postulado por Dente y Subirats (2014) a partir de las variables actores, contenido de la decisión, modalidades de interacción y contexto de la decisión. En primer lugar, con respecto a la variable actores, se pudo apreciar fueron 7 los que estuvieron presentes en el caso y que el resultado de la decisión respondió a los intereses y objetivos manifestados principalmente por Alcaldía, a través del alcalde correspondiente. En segundo lugar, en referencia al contenido de la decisión, se pudo también precisar que no se trataba de una sola decisión que se tenía que realizar con respecto a los documentos de gestión desarrollados como primer paso para la implementación de la PNTU, sino que detrás de ella había tres decisiones con actores, ganancias, beneficios y costes diferentes para cada uno. Además, se pudo apreciar que el resultado respondió a que los beneficios de la adopción de la decisión de aprobar el ROF eran altos para todos, mientras que los de aprobar los otros documentos implicaban más costes que beneficios. En tercer lugar, frente a las modalidades de interacción, se visualizó que la decisión no se daba solo en una arena decisional, sino en cuatro, de las cuales prevaleció la arena política y en cuanto a los estilos de decisión estos fueron diferentes para cada una de las tres decisiones. Y, finalmente, en cuarto lugar, sobre el contexto decisional se tenía uno que no favorecía las decisiones.

Por lo tanto, se concluye que el modelo incremental sirvió para entender las diferentes aristas del caso y permitió tener un marco ordenado para analizar con mayor profundidad la experiencia presentada. Además, este modelo permite gestionar mejor una implementación de la PNTU en las ciudades, pues demuestra la importancia de entender los objetivos e intereses de los actores en todo momento, así como visualizar la decisión desde las diferentes arenas decisionales y no solo desde el lado técnico, como se realizó en este caso. En esa misma línea, también resalta la importancia de definir el estilo de decisión al que se quiere llegar, asegurando estar en el de negociación o colaborativo en miras a seguir avanzando en la implementación.

Las tres variables de análisis presentadas en el párrafo anterior dependen de las acciones que se puedan dar dentro del caso. Sin embargo, la cuarta variable referida al contexto decisional, dado el contexto político del país, especialmente en las provincias, es de alta incertidumbre y volatilidad, por lo que como lección a futuro será importante poder asegurar buenas condiciones para las que sí están bajo control de los actores, tomando relevancia el tiempo.

Por otro lado, para una mayor profundidad, se adicionó un análisis del caso bajo los tres enfoques establecidos por Jaime et al (2013), el enfoque prescriptivo, el del proceso social y de la implementación evolutiva. En el primero, se utilizaron las condiciones establecidas por el mismo autor para una implementación adecuada, y luego las precondiciones desarrollados por Gunn (1978) para una exitosa. En ambos casos se pudo observar que estas no se cumplían en función a la PNTU.

En el segundo y tercer enfoque, se pudo observar que no se realizó un proceso social para la aprobación de los documentos de gestión y en cuanto a la implementación evolutiva, esta se estancó.

Por lo tanto, se concluye que no se tienen las condiciones necesarias para la implementación de la PNTU y la forma en la que se ha venido realizando no responde a un proceso social ni ha tenido transformaciones evolutivas, lo que nos deja como lección la importancia de desarrollar estas condiciones, optar por un proceso que integre y genere compromisos en los actores, teniendo en cuenta la claridad de la información y asegurando la adaptación de los pasos a nuevos escenarios que se puedan ir presentando.

Finalmente, con lo desarrollado se pone en relieve la importancia de tener un marco teórico no solo en función al análisis de los casos, sino en el mismo accionar de los egresados de la carrera para poder ir fortaleciendo las estrategias para la implementación de las políticas públicas en el país.

6. Referencias Bibliográficas

Andresen, Steinar; Jon Birger Skjaereth; and Jorgen Wettestad (1995). *Regime, the State and Society – Analyzing the Implementation of International Environmental Commitments: A Plea for the Semi – Complex Rational Actor*. IIASA Working Paper. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.

Ames, Barry, Miguel Carreras y Cassilde Schwartz (2012). “What’s Next? Reflections on the Future of Latin American Political Science”. En: Peter Kingston y Deborah Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*. Londres: Routledge.

Arce, M. (2006). *Market Reform in Society: Post Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Berman, P. (1978). *The Study of Macro and Micro Implementation*. Public Policy.

Conaghan, C. (1998). Stars of the crisis: the ascent of the economists in Peru. En M. A. Centeno, & P. Silva, *The politics of expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press

Dargent, E. (2012). *Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America*. Tesis Doctoral: University of Texas at Austin

Dargent E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

Dente, B.; Fareri, P.; Ligteringen, J. (1998). *The waste and the Backyard. The creation of Waste Facilities: Success Stories in Six European Countries*. Dordrecht, Kluwer.

Dente, B. et Subirats, J. (2014) Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Durand, F (2005). Dinámica Política de la Corrupción y Participación Empresaria”. En: Felipe Portocarrero (Ed.), *El Pacto Infame: la Persistencia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (IEP, UP, PUCP).

Edwards III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press

Ewig, C. (2010). *Second Wave Neo-liberalism: Gender, Race and Health Sector Reform in Peru*. University Park: Pennsylvania State Press.

Fulmer, A. (2012). Christina Ewig. *Second-Wave Neoliberalism: Gender, Race, and Health Sector Reform in Peru*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2010.

Goggin, M.; Bowman, A.; Lester J.; O’Toole L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Il.: Scott, Foresman &Co.

- Grindle, M. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Gunn, L. (1978). *Why is implementation so difficult?* Management Services in Government.
- Hargrove, E. (1983). "The Search for Implementation Theory". In *What Role for Government? Lessons from Policy Research* edited by Richard J. Zeckhauser and Derek Leebaert. Durham, N.C.: Duke University
- Jaime, F. et al. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Bs. As.: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Leiteritz, R. (2010). *Sustaining Open Capital Accounts. International Norms and Domestic Institutions: A Comparison Between Perú and Colombia*. Tesis Doctoral: London School of Economics.
- Lindblom, Charles (1991). "La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas". En: *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1991.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lester, J.; Bowman, A.; Goggin, M.; O'Toole, L. (1987). *Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research*. Policy Studies Review 7.
- Lowenthal, A.F., & McClintock, C. (2015). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowi, T. J. (1964). *American business, public policy, case studies and political theory*. World Politics, XVI.
- Lowi, T. J. (1969). *The end of liberalism: Ideology, public policy and the crisis of public authority*. Nueva York, WW Norton & Company.
- Lowi, T. J. (1972). "Four systems of policy, politics and choice", *Public Administration Review* 32.
- Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman & Co.
- McClintock, C. (1983). Velasco, Officers, and Citizens: The Politics of Stealth. En: Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (Eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Migdal J. (2004). *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Najam, Adil (1995). *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. IIASA Working Paper

Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1973). *Implementation*, Berkeley – Los Angeles, University of California Press (trad. cast. en México, Fondo de Cultura Económica)

Rein, M. y Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: A Theoretical Perspective*. In *American Politics and Public Policy* edited by Walter Dean Burnham and Martha Wagner Weinberg. Cambridge, MA: MIT Press.

Richardson, J. J. (1982). *Policy styles in Western Europe*, Winchester, George Allen & Unwin

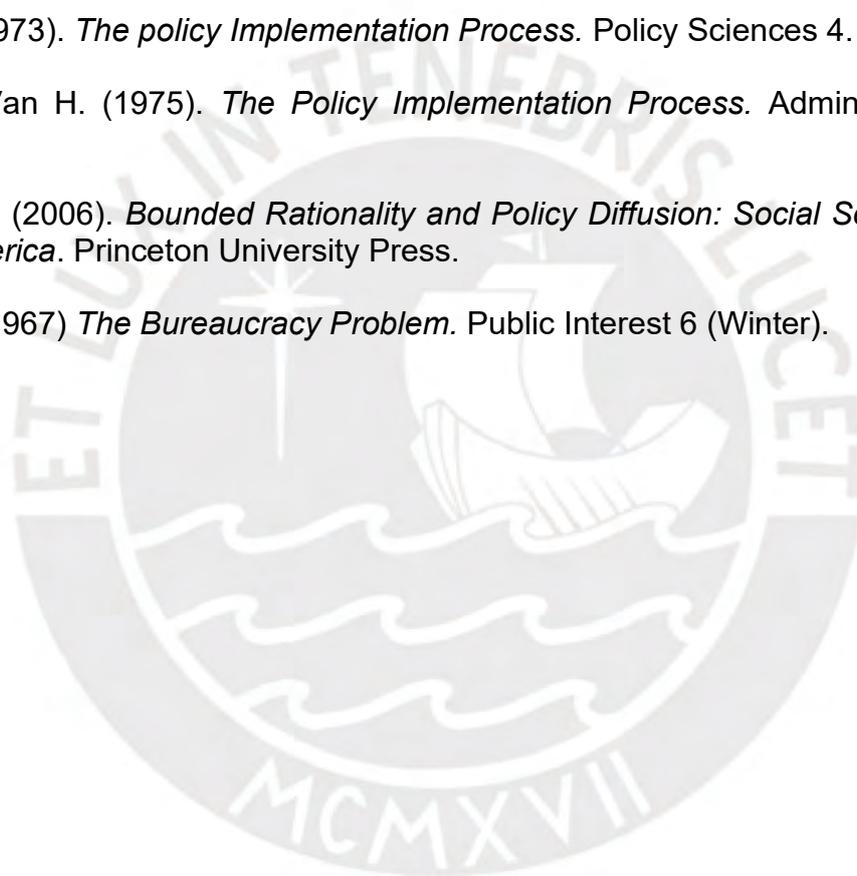
Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Westview Press.

Smith, T. (1973). *The policy Implementation Process*. Policy Sciences 4.

Van M. y Van H. (1975). *The Policy Implementation Process*. Administration and Society 6.

Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.

Wilson, J. (1967) *The Bureaucracy Problem*. Public Interest 6 (Winter).



7. Anexos

Los 32 anexos correspondientes que se mencionan durante el documento se encuentran en:

https://drive.google.com/open?id=1RasBmFJnoryAVo0k4rQ_1tzfVDe0yoGY&usp=drive_fs

