



VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Vial

Lima (Perú) – 16, 17 y 18 de Octubre de 2018

Título del trabajo: **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HERRAMIENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE SEGURIDAD VIAL, UNA NECESIDAD EN PERÚ**

Tema (Pilar del Plan Mundial): **GESTIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL**

Autor/a: **Alejandro Francisco Monteverde Almendariz**

Empresa / Institución: **CONSULTOR INDEPENDIENTE**

Cargo: **Consultor y Auditor de Seguridad Vial y Evaluación de Políticas Públicas**

Dirección: **Av. República de Chile 239. Lima 1 - Perú**

Email: **eu_sou_alejandro@hotmail.com**

Teléfono: **(00) (51) 940-655859**

RESUMEN: Este artículo pretende impulsar la evaluación de políticas públicas en las políticas de seguridad vial. Se presenta un marco teórico de lo que es la evaluación de políticas públicas y se describen los diferentes tipos de evaluaciones que se pueden emplear para evaluar una política pública, así como se resalta la importancia del desarrollo de la evaluación de políticas públicas para las políticas públicas en Latinoamérica. Luego, se destaca la importancia de algunos tipos de evaluación de políticas públicas, de modo que se pueda aplicar la evaluación como una herramienta para mejorar la política pública de seguridad vial. Además, se hace un recorrido por lo que ha sido la implementación de la política de seguridad vial en el Perú desde 1995, destacando pautas del por qué ha tenido tan poco éxito a pesar de los aparentes avances, para lo cual se pone en relevancia la necesidad de implementar la evaluación en todos los niveles de la política con el fin de corregir los errores y deficiencias de la actual política pública de seguridad vial en el Perú, recientemente aprobada en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial (PENsv 2017-2021); y el fallido Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 en el que se desperdiciaron miles



de dólares. También, se hace énfasis en falta de racionalidad y coherencia en la política nacional de seguridad vial; así como la necesidad del uso de algunas herramientas para su evaluación, situación que podría ser muy similar a algunos países Ibero-americanos. De aquí, la importancia del artículo en su aporte a la necesidad de la evaluación de las políticas y planes estratégicos de seguridad vial para los países de la región. Finalmente, se muestran las conclusiones y recomendaciones de implementar la evaluación de la política pública de seguridad vial en todas sus fases.

PALABRAS CLAVE (5): Evaluación de políticas públicas, seguridad vial, plan nacional

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HERRAMIENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL, UNA NECESIDAD EN PERÚ

1. INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS) el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 (WHO, 2011) estableció como uno de los pilares la Gestión de la seguridad vial: *“Alentar la creación de alianzas multisectoriales y la designación de organismos coordinadores que tengan capacidad para elaborar estrategias, planes y metas nacionales en materia de seguridad vial y para dirigir su ejecución, basándose en la recopilación de datos y la investigación probatoria para evaluar el diseño de contramedidas y vigilar la aplicación y la eficacia”*. Y más específicamente en su actividad cinco señala que busca *“Establecer y respaldar sistemas de datos para el seguimiento y evaluación continuas...”*, es en este sentido que la ciencia desarrollada en materia de *Evaluación de Políticas Públicas* puede contribuir a lograr el cumplimiento de este pilar de la gestión de seguridad vial.

Luego, en el Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2015 *Global status report on road safety* (WHO, 2015) señaló que *“cada año 1,25 millones de personas mueren en las carreteras del mundo”* y que *“esta cifra se había mantenido estable*



desde 2007. Sin embargo, el esfuerzo realizado para reducir el número de muertes por accidentes de tránsito es claramente insuficiente, si se desean alcanzar las metas internacionales sobre seguridad vial establecidas en la Agenda para el Desarrollo Sostenible”. Es por ello, que se hace necesario buscar medios y formas de impulsar actividades que logren mejorar la política de seguridad vial; la cual en el Perú ha pasado por proceso lento, a pesar de haber tenido su primer Plan Nacional de Seguridad Vial durante los años 2007-2011 se ha quedado varios años sin plan nacional hasta el reciente aprobado el año 2017, que aún tiene muchas limitaciones, es en ese aspecto que la *Evaluación de Políticas Públicas* se hace necesaria para evaluar no solo que se dé continuidad a las políticas públicas, sino que se puedan evaluarse constantemente y sean una herramienta aliada en la reducción de muertos y heridos graves en nuestras sociedades.

2. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente punto se empezará con una serie de definiciones que se han seleccionado de una revisión bibliográfica y se consideran apropiadas para el desarrollo del marco teórico.

2.1. Política pública

Joan Subirast *et. al.* (2012: 25) postula en su libro *Análisis y gestión de políticas públicas*, después de hacer una presentación de definiciones de varios autores, que **una política pública** se definiría como: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos– cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”*.



2.2. Evaluación de políticas públicas

Bustelo (2001: 472) propone una definición de **evaluación de políticas públicas** que refleje tanto lo referido al **objeto** como lo referido a los **procedimientos**, además de incluir en el mismo concepto de evaluación cuestiones referidas a las **funciones** de la misma, y concluyó después de una amplia investigación con la siguiente definición: *“Respecto al **objeto**, la evaluación de políticas públicas se ocupa de cualquier intervención social que pretenda abordar un problema público, bien sea globalmente (políticas) o bien de forma particular a través de proyectos, programas, planes, medidas, servicios, materiales, etc. Como además, las intervenciones (políticas, programas, etc.) no son estáticas y tienen un ciclo de vida, el objeto puede ir desde su diseño hasta los impactos a largo plazo que puedan producir. En lo que se refiere a los **procedimientos**, como la evaluación pretende emitir juicios sobre el valor y mérito del objeto (programas, políticas, etc.) evaluado, además de la recopilación y el análisis sistemático de información, se realiza un enjuiciamiento también sistemático. Por último, las **funciones** deben ser incluidas en la definición ya que la evaluación no se hace en abstracto sino con la intención de mejorar los programas y políticas evaluadas, rendir cuentas y/o ejemplificar o ilustrar acciones futuras. Así, el sentido último de la evaluación es su **utilidad** para el proceso de intervención social. Esta utilidad debe ser concebida, además, en dos sentidos. Por una [sic] lado, la evaluación debe ser capaz de generar una información útil para el programa o política que esta [sic] evaluando, es decir, la información ha de ser pertinente al objeto evaluado y a su contexto determinado. Por otro, debe ser una información con carácter práctico, es decir, debe estar dirigida a la acción, proponiendo cursos de acción futura (que pueden ir desde modificaciones concretas a continuar o terminar el programa o política evaluada)”*.

Otro concepto desarrollado por la AEVAL (2010: 76) después de una profunda selección y ponderación de definiciones de varios autores es la siguiente: *“La evaluación de políticas públicas se concibe, así, como un **proceso institucional**, que es conveniente **adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública**,*



*aplicando **métodos sistemáticos y rigurosos** de recogida y análisis de información, con el **énfasis puesto en la comprensión integral** de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de **servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras**, fundamentándose este **proceso sobre el juicio de valor** de la acción pública evaluada y **basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía**".*

2.3. Tipos de evaluación

A continuación en la Tabla 1 se detalla la clasificación de los tipos de evaluación según cinco tipologías que han sido tomadas de varios autores.

Tabla 1. *Clasificación de Tipos de Evaluación*

<p>SEGÚN EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN</p> <p>Formativa: Se hace con la intención de mejorar sobre la marcha el diseño y la ejecución del programa a evaluar.</p> <p>Sumativa: Se hace una recapitulación del programa durante un período de tiempo determinado para ofrecer una valoración global y final del mismo.</p> <p>SEGÚN EL CONTENIDO O FASE DEL PROGRAMA</p> <p>Evaluación de Diseño: Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa.</p> <p>Evaluación de la Evaluabilidad: Análisis que permite predecir en qué medida la evaluación permitirá la extracción de información y la posterior valoración del programa o política pública.</p> <p>Evaluación de Procesos: Analiza y valora el proceso de puesta en práctica del programa, es decir, cómo se ejecuta, pone en práctica y funciona. Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.</p> <p>Evaluación de Desempeño: Es un reporte ejecutivo, generalmente relacionado al</p>
--



año fiscal, mide los resultados en atención al problema o necesidad para el que fue creado, los productos (avance en la entrega de bienes y servicios), presupuesto (mide los cambios en los recursos ejercidos en el ejercicio fiscal), cobertura (analiza la población potencial, objetivo y atendida, así como la localización geográfica), y seguimiento (en cuanto a los avances en los compromisos de mejora).

Evaluación de Resultados:

De *outputs* o productos: Analiza y valora la calidad de lo que “produce” un programa (actuaciones, actividades, materiales, etc.).

De *outcomes* o efectos: Analiza y valora los efectos que son producidos por los outputs del programa.

Evaluación de Impacto: Las evaluaciones de impacto permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención.

Metaevaluación: Incluye el análisis, la interpretación, la explicación y la sistematización científica, tanto en el plano teórico, como en el práctico de lo siguiente: el proceso de evaluación; los resultados y productos de la evaluación; los evaluadores; los modelos; y las categorías que se usan como referencia para ejecutar la evaluación; la metodología que nutre los modelos de evaluación; así como la ideología y filosofía que fundamentan el enfoque de evaluación.

SEGÚN EL MOMENTO DE LA EVALUACIÓN

Ex-ante: Se realiza antes de que el programa se ponga en marcha.

In via, concomitante o intermedia: Se realiza durante la ejecución del programa.

Ex-post: Se realiza durante o una vez que el programa ya se ha ejecutado.

SEGÚN EL AGENTE EVALUADOR

Interna: Se lleva a cabo por parte de los responsables o profesionales del programa o por una unidad interna de la entidad que financia, planifica y/o ejecuta el programa, siendo en realidad una (auto) evaluación.



Externa: Se realiza por parte de alguien ajeno al programa, y que no tiene nada que ver ni con su financiación, ni con su planificación ni con su ejecución.

SEGÚN LA METODOLOGÍA

Cualitativa: Es aquella que busca respuestas a preguntas que se centran en la experiencia social, y el cómo se crea y cómo se da un significado valorativo.

Cuantitativa: Es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables.

Mixta: Aplica métodos cuantitativos y cualitativos; y exige tener una claridad en el diseño de la evaluación y la definición de los mecanismos para posibilitar la triangulación de los resultados.

Elaboración: propia.

Fuentes: AEVAL (2010), Bustelo (2001), CONEVAL (2018), Díaz (2001), Hernández y Rubio (1991), y Medina (2009).

De la Tabla 1, se puede observar que existen diferentes tipos evaluación que pueden servir para evaluar las políticas públicas en sus diversas facetas: la política pública en sí, los planes estratégicos u operativos, los programas, los proyectos públicos, etc. Las nuevas tendencias a nivel mundial son que se evalúen los programas constantemente y no solo al final del programa, dónde quedaba muy poco que hacer, a no ser considerar los resultados para la siguiente política, plan o proyecto.

2.4. Necesidad de la Evaluación de Políticas Públicas

Joan Subirats (2005) señala, en su artículo titulado *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* que hay desajustes entre la teoría y práctica de la evaluación de políticas públicas y debate sobre 14 puntos importantes algunos de los cuales destacamos a continuación.

En el primer punto, Subirats propone la pregunta *¿se puede utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?*, a lo que responde que sí, y que hay una necesidad de incorporar instrumentos de evaluación y que todos los



gestores públicos están de acuerdo en ello; sin embargo, se avanza muy poco sobre el tema, y se tiene una notable brecha entre la teoría y la práctica.

En el tercer punto, señala que es importante evaluar en conjunto los siguientes aspectos: la economía, la eficiencia, la eficacia, la gestión de cambio, el control de gasto y los recursos; sin embargo, muchas políticas de seguridad vial se concentran en uno o en algunos de estos elementos, cuando deberían considerarse y evaluarse todos estos en conjunto.

En el octavo punto se señala la necesidad de combinar metodologías duras y blandas en el abordaje de los procesos de evaluación de las políticas de inclusión social ya que suelen ser más complejas de evaluar, por lo que deben considerar evaluaciones más complejas. En el noveno punto trata de las políticas definidas en otros entornos y el problema cuando tratan de adaptarse a un nivel territorial distinto, aspecto que hay que tener muy en cuenta en el Perú; por ejemplo, mal se haría en querer tratar de hacer una copia de un plan nacional de seguridad vial para aplicarlo tal cual a una zona como la Región Loreto donde el parque automotor está constituido en más de un 90% por vehículos menores de dos o tres ruedas.

En el décimo punto explica que las políticas de inclusión social tienen fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones no estandarizables que deben ser considerados en las evaluaciones para que sean más potentes y útiles que las que se centran solo en los resultados. Por ejemplo, en nuestro caso ¿qué medidas se podrían emplear para el caso de las personas sin recursos económicos que sufren de un accidente de tránsito cuando los involucrados no cuentan con ningún tipo de seguro contra los accidentes de tránsito?

En el décimo primer punto se toca el tema de la utilidad de la evaluación y afirma que es necesario que el aprendizaje sirva para las nuevas decisiones o políticas a impulsar; por lo que se debe explicitar los protocolos de decisión de las “lecciones” aprendidas en anteriores fases. En el siguiente punto se indica que actualmente se



exige políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad y que estos elementos den respuesta a las nuevas necesidades desde el punto de vista social, lo que obliga a que los mecanismos de evaluación recojan esta nueva realidad. En seguridad vial hay varios tipos de estudios desarrollados con la finalidad de medir el cumplimiento de las normas u otros aspectos relacionados con la seguridad vial como, por ejemplo, el uso de cascos y elementos de retención, por lo que sería bueno que éstas metodologías produzcan indicadores que se incluyan en los sistemas de evaluación de los planes estratégicos de seguridad vial.

Todos estos puntos dan una idea de cómo se debería utilizar los de evaluación y que se consideran importantes a tratar en las políticas de seguridad vial.

3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En toda política pública es preciso tomar en cuenta ciertas claves para su análisis y tal como sugiere Joan Subirast *et. al.* (2012) hay que analizar a los actores, los recursos y las reglas institucionales.

3.1. El triángulo de actores en una Política Pública

En cuanto a los actores, se debe siempre considerar el triángulo básico, que en la política de la seguridad vial incluiría a las autoridades político administrativas (agencias o instituciones encargadas o relacionadas con la seguridad vial), a los grupos objetivo (peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, etc.) y a los beneficiarios finales (la población que use las vías de transporte terrestre) con la finalidad de realizar un análisis concienzudo de estos tres actores en todos sus aspectos y siguiendo metodologías rigurosas.

3.2. Los recursos en las políticas Públicas

En lo que respecta al análisis de los recursos, cuando se elaboran las políticas públicas en el Perú se observan serias carencias; por lo que se va a abordar este tema



en mayor detalle. En cuanto a las políticas públicas de seguridad vial se suele considerar en la elaboración de planes solo algunos de los recursos, usualmente se consideran los recursos humanos, los económicos, los cronológicos (tiempo), la violencia (fiscalización) y el jurídico (normas); sin embargo, se dejan de lado o se les da menos importancia a otros, tales como: el recurso cognitivo, el interactivo, la confianza, el patrimonial y la mayoría.

En la Figura 1 se observa una visión de conjunto de los diferentes recursos a analizar en las políticas públicas, según lo destacado por Subirast *et. al.* (2012), y que pensamos se deberían considerarse en la construcción de toda política pública de seguridad vial. A continuación mencionaremos algunos ejemplos relacionados con estos recursos según las ideas expuestas por Subirast *et. al.* (2012) y nuestro enfoque aplicado a las políticas de seguridad vial y experiencia en el Perú.

Figura 1. Visión de conjunto de los diferentes recursos de políticas públicas.



Fuente: Subirast *et. al.* (2012: 73)



El recurso **derecho** puede perder su “valor” cuando se utiliza de manera intensiva o abusiva, pues pierde la capacidad de apoyo, también se puede llevar a cuestionar o a no aplicarla de manera exhaustiva; como se dio en el caso de la normativa que incluía multas a los peatones en Perú, que si bien se implementó esta norma, no ha tenido el efecto esperado, debido a que ni los mismos policías la aplican, habiendo comprobado personalmente, que la policía de tránsito no multa ni siquiera a los conductores de vehículos infractores cuando comenten infracciones en sus propias narices, aún menos la van a aplicar a los peatones, a veces, se comete el error de pensar que los problemas de seguridad vial se van a mejorar solo con reformas normativas y es aquí donde la norma termina perdiendo su valor.

En el **recurso humano**, las personas involucradas en una política pública deben poseer calificaciones profesionales especializadas; lo que no se ha visto, por ejemplo, en la elaboración de lo que fue el Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 del Perú (PNSV 201-2024), dado que el grueso del Plan lo constituían los indicadores (que ocupaban 134 páginas de 412, es decir, el 32% del documento) cuyos contenidos de los formatos dejaron claro que ni el consultor (que lo elaboró) ni las autoridades competentes del Consejo Nacional de Seguridad Vial, ni su personal del estaban capacitados para realizar una simple ficha de indicadores; dado que, por ejemplo, en la actividad “Formular e implementar ficha única de recolección de datos *in situ* de la PNP, colocan como fórmula del indicador “Ficha PNP Implementada x 100%”, qué necesidad hay de multiplicar por 100; además, ese indicador no mide nada y hay mejores forma de medir una implementación. En “Fuente de Datos” colocaron “Ficha PNP Implementada” lo que no es ninguna fuente, en todo caso la fuente sería la PNP (Policía Nacional del Perú), pues la ficha no es una fuente; en “Unidad de medida” se colocaba “0/1” ¿qué unidad de medida es esa? 0/1 es cero, no es ninguna unidad de medida. En *Periodo de Evaluación* colocaban 1 año, han pasado 4 años y a la fecha no se ha implementado dicha ficha. Y cosas similares o peores hay en muchos de los indicadores de dicho plan, gracias a nuestra señal de alarma, ese plan nunca fue aprobado, pero en reunión con personal de alto nivel del Ministerio de Transportes y



Comunicaciones a principios del 2018 se nos dijo que ese Plan fue hecho en la gestión pasada, y nos preguntamos ¿es qué no debe haber continuidad o al menos una línea de acción? además ¿por qué personal que intervino en ese mal plan, que hizo perder al país más de 180 mil dólares, se encontraba en ese momento en posiciones de dirección en el Consejo Nacional de Seguridad Vial? ¿Ya se los ha capacitado debidamente? o ¿se ha incorporado al equipo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial personas con las capacidades necesarias para poder gestionar la seguridad vial?

*En cuanto al **dinero** o recursos económicos es imprescindible la dotación en recursos financieros*, muchos planes de seguridad vial son buenos en el documento, pero no vienen acompañado de recursos económicos. Se ha revisado el presupuesto público que se ha asignado a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial en sus principales actividades los últimos años y se observa que desde el 2016, 2017 y 2018 las cantidades presupuestarias se han mantenido invariables y muy similares a las del 2015, a pesar, de la inflación anual, y es allí cuando nos preguntamos ¿se está ejecutando todo el presupuesto? ¿Existirá una correcta planeación o simplemente se está obviando la labor de planificación y repitiendo las cantidades de años pasados? ¿Es que acaso el nuevo plan aprobado el año 2017 no ameritó un mayor presupuesto para lograr sus objetivos? Otro punto importante es que los procesos presupuestarios tradicionales no permiten conocer de manera precisa cuanto se está asignando a la seguridad vial, pues hay muchas otras instituciones que intervienen en la seguridad vial, pero habría que saber cada una de sus partidas, es así que un verdadero plan debería hacerlas visibles para su correcta evaluación.

*La **información** o los recursos cognitivos son un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política*. Es cierto, en especial en las instituciones encargadas de la seguridad vial que hay la necesidad de gestionar sus propios datos, por lo que deberían haberse asignados recursos con este fin, cosa que no se vislumbra en el presupuesto público de los últimos años en Perú, a pesar de estar incluidos en el plan nacional. *Tradicionalmente, la producción, el tratamiento y la*



difusión de datos estadísticos son competencia de servicios especializados, que en el Perú sería el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) que llevó a cabo dos censos nacionales en todas las comisarías del país en los años 2012 y 2013 para obtener una mejor información de los accidentes de tránsito; sin embargo, fueron procesos costosos y se hallaron diferencias sustanciales en algunas localidades con la información usualmente presentada por la Policía Nacional de Perú. De aquí que se hace indispensable contar con un proceso y gestión de datos adecuados de accidentes de tránsito, pues la información es un recurso muy necesario para tomar las medidas de seguridad vial en aras de orientar las estrategias.

*En cuanto a la **organización** o los “recursos relacionales” o “iteractivos”, este es un recurso difícil de identificar*, lo importante aquí es que *las unidades de base se reagrupen en equipos capaces de integrar en un producto final coherente*, esto es muy importante en seguridad vial, pues intervienen varios sectores, tradicionalmente separados por sus funciones y competencias, como son el sector transporte, salud, educación, policial, etc.; por tanto, el transformar este recurso exige *esfuerzos de información y aprendizaje importantes, ya que se requieren buenos generalistas que tengan, al mismo tiempo, conocimientos especializados relativamente significativos* (Baitsch et al., 1996).

El **consenso** o los “recursos de confianza” pueden o no estar a disposición de los actores, pero su ausencia puede provocar conflictos y bloqueos. Este recurso es importante porque permite economizar otros recursos (especialmente el derecho, el dinero o el tiempo). Las ciencias sociales ofrecen diversas estrategias de información, consulta, participación, negociación o mediación, las cuales deben ser aprovechadas a la hora de generar una política (Subirast *et. al.*, 2012). En el caso de Perú se apreció un importante esfuerzo de consenso en la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024. Aquí es importante recalcar que, a veces, es necesario alcanzar un buen nivel de consenso que busque la participación, incluso de profesionales con otras perspectivas que pueden ser hasta contrarias al enfoque general de una política, con la finalidad de mejorar al máximo la estructuración de dicha política. Desde nuestro



punto de vista, inclusive se debería considerar la contratación o el pago a especialistas por su participación, debido a que como ha sido resaltado por algunos especialistas en el tema, muchas personas o profesionales que realmente pueden aportar a una política pública, no lo hacen por el tiempo que les significa, a veces se les invita, *ad honorem*, pero se podría obtener mayores aportes al pagarles por su tiempo para una dedicación exclusiva en la elaboración de dicha política y aumentar el consenso.

En cuanto al **tiempo** o los recursos cronológicos, muchos no lo consideran como un recurso, pero lo cierto es que de la experiencia se observa que los procesos de comunicación de una política pública requieren cada vez de mayor tiempo. Además, Subirats et al. dicen que “los actores públicos..., disponen de más tiempo que los representantes de grupos sociales, quienes muchas veces se ven presionados por el esquema de voluntariado que les nutre.” Por ejemplo, para la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 desde la idea de su realización tardó más de dos años, pues se comenzó con la selección de los consultores desde el 2013, en cambio, el tiempo suministrado para aportes fue muy reducido en comparación del tiempo que se tardaron en tenerlo terminado. En el caso mencionado, si aparte de los que crearon Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 se hubiese contratado a un especialista en Evaluación de Políticas Públicas para que evalué su diseño en cuanto esta se terminó o durante su elaboración se podría haber evitado o corregido muchos de los errores que tenía el plan, y conseguir una pérdida menor, a la de tener que rehacer nuevamente el plan con otra metodología diferente. En total, se perdió cuatro años para elaborar un plan, y si contamos desde el último plan aprobado de seguridad vial (que venció en el año 2011) se tuvo al país seis años sin Plan Nacional de Seguridad Vial.

Según Subirats (2012) las **infraestructuras** o los “recursos patrimoniales” engloban lo bienes tangibles que disponen los actores públicos o privados, sean propios o porque dispongan de su uso. A este recurso se le asocian dos utilidades: la capacidad para administrar directamente un servicio y la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo. Así los



edificios administrativos representan un área de producción donde se puede comunicar la entidad con los grupos objetivos o los beneficiarios finales; este es el caso de los cursos para conductores dictados por el Consejo Nacional de Seguridad Vial y los Consejos Regionales. Hoy en día la comunicación se hace *a través de todo tipo de recursos e instalaciones: papel, formularios, programas para computadoras y equipos de informática, objetos de arte, plantas, servicios de restauración o de seguridad, equipos antiincendios o conserjerías*, lo que sirve para realizar la comunicación entre los actores públicos y la sociedad. En cuanto a infraestructura, es importante que exista la suficiente para llegar a todos los niveles regionales, provinciales y distritales. Sin embargo, aquí hay una limitación grande en el Perú, y habría que preguntarse ¿todas las comisarias están conectadas vía internet? ¿todas tienen electricidad durante todo el día? debido a su importancia para recoger la información de seguridad vial. En cuanto los consejos regionales, muchos lo son en el papel, pero ¿la infraestructura que tiene es la necesaria para realizar sus funciones? Debido a que es importante que el recurso infraestructura sea el necesario, éste debe ser considerado cuando se elabora un plan nacional de seguridad vial, pues la infraestructura no sido dimensionada en ninguno de los planes nacionales de seguridad vial aprobados, y no nos referimos a la infraestructura vial que de por sí es todo un tema en seguridad vial, sino a la infraestructura en dónde se va a gestionar la seguridad vial. Además, habría que pensar en la infraestructura de otros actores que van a influir en la seguridad vial como: los hospitales, las postas médicas, las direcciones de seguridad vial de las municipalidades, etc.

El **apoyo político** o los “recursos de mayoría” “consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular” (Subirats *et al.*, 2012). Hay que considerar que una política pública puede perder su carácter de aceptable para una mayoría si sus prestaciones y sus productos se cuestionan debido a efectos perversos o no previstos, que es lo que sucede con la política de seguridad vial del Perú. Si se preguntará al ciudadano promedio, con seguridad diría que está no funciona o no ha servido de mucho en el país, dada la situación que se vive al respecto. Por esto Subirats *et al.*



(2012) señala que para producir los apoyos políticos se debe *abrir procesos de evaluación (para “restablecer” la coherencia)*. Y es esto lo que se debió hacer con el PNSV 2015-2024 y lo que debe hacer con el PENsv 2017-2021, para restablecer la coherencia debería realizarse una *Evaluación de Diseño* a dicha política pública que se concentre en la racionalidad y coherencia del plan. Luego, de realizada dicha evaluación es indispensable la comunicación para tratar de ganar el “apoyo político” al demostrar un deseo de mejorar la seguridad vial con evaluaciones al plan desde su diseño. Se debe recordar que la falta de un apoyo político conlleva el abuso de otros recursos públicos. Además, se ha comprobado *“la importancia primordial del “apoyo político”, especialmente durante la primera fase de una política pública, en la que se (re) define el problema público a resolver y la identificación de sus causas”* (Subirats et al., 2012).

Según Subirats et al. (2012) la **fuerza** o el “*recurso violencia*” ha sido empleada en regímenes dictatoriales, no muy usado en democracia, y si bien no todas las políticas públicas hacen uso de este recurso, hay algunas como la de seguridad, la defensa y en nuestro caso la seguridad vial que se apoyan particularmente en la fuerza física. Por un lado, esta *“capacidad de los actores públicos para obligar físicamente a un individuo o al grupo-objetivo de una política pública a fin de que modifique su conducta no debe subestimarse”*. Y por otro lado, *“La eficacia del recurso fuerza depende de un amplio dispositivo de medios no siempre disponibles: en materia de seguridad vial, por ejemplo, es imposible controlar físicamente a todos los infractores en todo momento y en todo lugar. En cambio, el despliegue de los efectivos policíacos para reforzar los controles habituales durante los fines de semana prolongados (que en Francia o España suelen generar un gran número de víctimas) tiene un impacto real si se acompaña de una buena campaña mediática y del despliegue de medios ante los automovilistas.”* Esto mismo tiene validez en Perú y muchos países latinoamericanos; sin embargo, ahora en el Perú se encuentra ante un nuevo problema la nueva *“Ley que prohíbe publicidad estatal en medios privados”* recientemente aprobada en el mes de junio de 2018, pues mucha gente no ve el canal del Estado y muchos conductores usan diversas emisoras de radios privadas (algunas con mayor radio oyentes) durante



sus viajes urbanos o rurales, con lo que la campañas mediáticas contratadas que deberían acompañar este tipo de medidas se verán afectadas, medidas cuyo éxito en otros países ya ha sido probado; por tanto, este recurso se podría verse limitado de alguna forma.

3.3. Las reglas institucionales

Las reglas institucionales son las que *enmarcan la acción de los actores de una política pública*; por lo que se debe analizar ¿en qué medida tales reglas constituyen en sí mismas barreras a su propia reforma o a la de otras instituciones? ¿qué impacto externo influye sobre qué reforma institucional? Otro punto importante señalado por Subirats *et al.* (2012) es “*que el marco institucional no tiene porque [sic] considerarse como algo fijo, sino como algo que evoluciona*”, este punto es importante considerarlo, pues en el caso del Perú, como se verá más adelante en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021 ha seguido la metodología de CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), pero estos lineamientos tenían el error de concepto en sus metodologías, al menos, hasta antes de la aprobación del PENsv 2017-2021, de hacer los planes y políticas públicas basados en el marco institucional, cuando en realidad se deben de basar en el problema que se busca solucionar, pues puede que el marco institucional no funcioné o no sea el más adecuado y tenga que ser modificado.

Subirats *et al.* (2012) clasifica las reglas institucionales en tres. Estas, también, deben ser consideradas al analizar toda política de seguridad vial. Primero, *las reglas que fijan el acceso a los recursos*, en nuestro caso, ¿cómo se financiaría la seguridad vial en el país? ¿Quizás mediante un porcentaje de las multas impuestas a los conductores?, ¿recursos provenientes del Ministerio de Economía?, ¿utilización del 10% de las inversiones en infraestructuras para la seguridad vial como propuesto en el Plan del Decenio (WHO, 2011)?, ¿donaciones?, etc. En segundo lugar, se *tiene las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados*; para la seguridad vial es necesario definir las competencias, por ejemplo, qué instituciones puede solicitar una auditoría o inspección de seguridad vial,



quién debería realizarla, etc. En tercer lugar, *las reglas que fijan las conductas individuales*, que analizarían, por ejemplo, las relacionadas a la fiscalización de los conductores, como las normas legales para los trasgresores de la ley, tipos de sanciones en el Código Penal para quienes conduzcan en estado de ebriedad, etc.

4. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD VIAL EN EL PERÚ

En este punto, se hace un recorrido por lo que ha sido la implementación de la política de seguridad vial en el Perú desde 1995, de modo que pueda servir de referencia a otros países latinoamericanos.

4.1. El Consejo Nacional de Seguridad Vial del Perú

Se puede decir que la política de seguridad vial en el Perú fue impulsada ya desde mediados de mayo de 1995 cuando el Banco Mundial financió el “Estudio de Seguridad Vial del Perú” al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC), dentro del Proyecto de Rehabilitación de Infraestructura de Transportes (PERT) contratando los servicios de los consultores especializados en seguridad vial: Ross Silcock (Inglaterra) y Barriga Dall'Orto (Perú), quienes realizaron dicho estudio. El informe final ofreció un panorama nacional de la seguridad vial, así como recomendaciones, en relación a la situación existente de aquel entonces, en diez áreas relacionadas con la seguridad vial, poniéndose particular énfasis en el fortalecimiento institucional y la necesidad de la creación de un órgano rector en seguridad vial.

Como consecuencia de dicho estudio fue creado el Consejo Nacional de Seguridad Vial mediante Decreto Supremo N°010-1996-MTC aprobado en agosto de 1996, como ente rector encargado de promover y coordinar las acciones vinculadas a la seguridad vial en el Perú.

Durante muchos años a pesar de la creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial, este no tuvo mayor relevancia, debido a la limitada asignación de recursos y personal,



así como la falta de una unidad operativa que le permitiera realizar las acciones necesarias para mejorar la seguridad. Entonces, en el año 2002 se crea la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial (ST-CNSV) para impulsar las operaciones del Consejo Nacional de Seguridad Vial. Esta Secretaría, también, se vio limitada varios años por los escasos recursos asignados a la seguridad vial, sumándose a ello la falta de lineamientos en seguridad vial hasta el momento en que se elaboró el Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 (Monteverde, 2016).

4.2. Primer Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 (PNSV 2007-2011) constituyó la primera política explícita de seguridad vial en el Perú; no obstante, su formulación y luego su ejecución no vino acompañada de recursos suficientes, lo que derivó en limitaciones para realizar un verdadero plan y luego en las dificultades para ejecutar medidas y acciones. Este plan fue más bien una simplificación de los principales puntos mencionados ya en el año 1995 en el “Estudio de Seguridad Vial del Perú”, debido a que las prioridades y estrategias ya habían sido propuestas en dicho estudio.

4.3. Presupuesto por resultados

Debido a la carencia de recursos durante los primeros años del PNSV 2007-2011 es que en el año 2008 la ST-CNSV vio la necesidad de buscar medios de financiamiento, lo que llevó a Secretaría a trabajar junto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la metodología de diseño y formulación para crear un Programa Presupuestal basado en el Presupuesto por Resultado, lo que pasó de una etapa de trabajo sectorial (año 2009) donde solo se consideró las acciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a una etapa multisectorial (año 2010), que lamentablemente debido al cambio en la metodología propuesta por Ministerio de Economía (año 2011) para los presupuestos por resultados que cambio su metodología de *Programación Presupuestaria Estratégica* a un *Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados* terminó migrando nuevamente a un trabajo sectorial en lo referente al presupuesto por resultados (Monteverde, 2012).



Este tipo de desintegración en presupuesto por resultados de seguridad vial, dificulta la evaluación de los resultados y su presupuesto en lo concerniente a la política de seguridad vial, dado que cada sector continúa sin vincular sus presupuestos a un solo programa presupuestal, lo que haría mucho más visible las acciones de seguridad vial y facilitaría su evaluación. Actualmente, habría que ir a cada ministerio o integrante del CNSV a evaluar sus resultados, lo que implicaría un levantamiento de información por separado; en cambio, si se trabajara con un presupuesto por resultados único en seguridad vial, las evaluaciones estarían más al alcance y se mejoraría en la transparencia.

4.3.1. Programación Presupuestaria Estratégica

Lo que es importante señalar de este trabajo del *Programa Presupuestario Estratégico Accidentes de Tránsito* realizado en el año 2010, que “estuvo dirigido por Juan Carlos Pasco Herrera... [y]... Fue apoyado por el equipo técnico del Consejo Nacional de Seguridad Vial a través de Alejandro Monteverde Almendariz.” (Pasco, 2010: 7-8), es que se logró plasmar en un documento seis causas directas en relación a la condición de interés “la alta tasa de mortalidad y morbilidad generada por los accidentes de tránsito en el país”, de las cuales cinco de ellas corresponderían, a las que un año más tarde (en el 2011), serían los cinco pilares de la seguridad vial enunciados en el *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020* identificados por la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2011), lo cual indica que cuando verdaderamente se trabaja con reuniones periódicas semanales y constantes durante un largo periodo de tiempo, técnicos multidisciplinarios, preparados y con metodologías adecuadas pueden llevar a un correcto planteamiento para abordar los problemas públicos en el Perú y no aquellas políticas públicas que se realizan en periodos muy cortos de tiempo y por personas no muy bien preparadas.

4.3.2. Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados

A diferencia de la metodología mucho más compleja de los Programas Estratégicos (PE), los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados (PP) eran más



simples en su elaboración y constaban de dos etapas en la identificación y diseño del programa que eran el diagnóstico y el diseño del programa (MEF, 2012).

Lo que dio por resultado que el *Programa Presupuestario Estratégico Accidentes de Tránsito* fuera absorbido por el *Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados "Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre"* en el cual se modificó substancialmente la condición de interés y se dejó de lado el enfoque multisectorial para la seguridad vial y la visibilidad misma de los productos y actividades en pro de la seguridad vial.

4.4. Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024

Lo primero que se debe observar es que el Perú se quedó sin Plan Nacional de Seguridad Vial desde el 2011 hasta que se formuló este en el año 2015 y que no fue aprobado.

Además, en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024 (PNSV 2015-2024) se debe resaltar que si bien se tenía una lista de consultores pre-seleccionados que elaborarían el Plan según las normas del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), pues fue financiado con presupuesto proveniente del BID, así como se contaba con el presupuesto aprobado en la entidades pertinentes ya en abril del 2013, la convocatoria no fue llevada a cabo sino hasta el año 2014, evidenciando una debilidad en la gestión de la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial, dado el tiempo para convocarlo, que luego se tardó un año en elaborarlo y recién se tuvo listo para el año 2015.

Si bien el plan fue elaborado por un consultor, que sin duda conocía los temas de seguridad vial, este plan estuvo plagado de errores, como los mencionados en cuanto a los indicadores y de otros tipos de deficiencias en cuanto a la racionalidad (tanto en la relevancia, como en su pertinencia) y la coherencia (tanto interna, como externa) tal como lo evidencia la Evaluación de Diseño realizada por Monteverde (2016). Todos



estos problemas llevaron a que nunca se aprobara el plan y la consiguiente pérdida del costo de dicho plan que superó los 180 mil dólares.

4.5. Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial (PENsv 2017-2021)

El Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021, desecha prácticamente todo el trabajo realizado en PNSV 2015-2024 que si bien tenía muchos errores, era un plan con mayor trabajo en lo que concierne a seguridad vial (aunque con muchos errores en lo correspondiente a la gestión e indicadores). Y ambos planes a pesar de que la ST-CNSV trabaja bajo el presupuesto por resultados, no han incluido nada del presupuesto por resultados ni sus productos dentro de las estrategias y medidas en ninguno de los planes. ¿Es que quienes construyen los planes no tienen conciencia o no conocen lo que ya se realiza en seguridad vial en el Consejo Nacional de Seguridad Vial?

Otro aspecto importante es llegar a determinar ¿por qué se descartó y se diseñó nuevamente todo el plan? Lo cierto es que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) tiene sus metodologías que busca la sigan todos los sectores. Este PENsv 2017-2021 ha seguido dichos lineamientos que se aplicaría para planes multidisciplinarios; sin embargo, se nota aún deficiencias en los lineamientos y problemas que se deben, sin duda, a la falta de experiencia en relacionar lo teórico con la realidad de quienes elaboraron dichas metodologías, por lo que sugeriríamos que si bien los lineamientos de CEPLAN pueden ser una base, no deberían ser estrictamente obligatorios en todas las políticas públicas del país, debido a que especialistas en la generación de planes estratégicos y evaluación podrían trabajar con metodologías mejores que vayan de acuerdo a la realidad y a las necesidades de ciertas políticas públicas, así como, nutrirse de la experiencia internacional.

Dado que este plan fue aprobado en setiembre de 2017 se sugiere se le haga una *Evaluación de Diseño* que permita identificar los puntos a ser mejorados, y no le vendría mal, también, realizarle una *Evaluación de la Evaluabilidad*, dado que de una



revisión somera de dicho plan se ha identificado que su sistema de evaluación es muy precario y carece de consistencia.

5. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD VIAL EN EL PERÚ.

5.1. Primer Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011

Como se vio el Plan Nacional de Seguridad Vial 2007-2011 constituyó la primera política de seguridad vial en el Perú; no obstante nunca se evaluó su diseño. Tuvo una evaluación intermedia, pues se realizó en el año 2010, que fue externa, debido a que la realizó un consultor externo; sin embargo, no hubo más que un solo postor bajo contratación directa, y el consultor no era especialista en evaluación, aunque estaba al tanto de los problemas de seguridad vial; y he aquí que para evaluar una política pública, no solo se debe conocer el tema, sino metodologías de evaluación, tanto cuantitativas, como cualitativas. La evaluación, consistió en una descripción de lo realizado en cada una de las estrategias del plan por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial, así como de las acciones de otros miembros del Consejo, con una apreciación cualitativa de la situación en ese momento (2010); sin embargo, la consultoría careció de términos de referencia adecuados, como los que se solicitan en países de la Comunidad Europea u otros países acostumbrado a las evaluaciones sistémicas. Tampoco se aprecia que se enunciaran explícitamente cuáles serían las preguntas de evaluación, lo que usualmente deben regir a una evaluación rigurosa, además casi no se emplearon herramientas de evaluación.

Luego, de finalizado el periodo del plan, la Defensoría del Pueblo solicitó una evaluación del plan a la Secretaria Técnica del CNSV y se elaboró una evaluación interna, pero con características cuantitativas; sin embargo, primó nuevamente, el deseo político, y con la ayuda de una abogada terminó nuevamente en un informe más descriptivo que evaluativo. Y es que los gobiernos y las instituciones deben de aprender que no importa si los resultados no son lo esperado, no se debe tratar de aparentar u ocultar lo que realmente se logró en una gestión, sino se debe evaluar lo más sinceramente posible con el fin de determinar las causas que pudieron haber



obstruido el cumplimiento de las metas, con el fin de poder emprender las acciones correctivas; pues se corre el riesgo de auto-engañarse o cubrir los verdaderos resultados, cuando incluso esos resultados podrían no estar directamente vinculados a la gestión, sino a otras causas; como podrían ser la escasez de recursos financieros, la falta de apoyo o interés por parte de las altas autoridades, etc.

5.2. Presupuesto por resultados

En lo que respecta al presupuesto por resultados este se evalúa anualmente, aunque realiza un seguimiento trimestral. Esta es una evaluación interna, dado que los resultados los da la misma entidad, en el caso de los productos de la ST-CNSV es esta la que determina lo que ha realizado, en el caso del presupuesto lo supervisa el MEF mediante la ejecución del presupuesto. Podría decirse que es más una evaluación de desempeño interno; sin embargo, no evalúa los procesos ni la gestión integral.

El problema es que solo evalúa cumplimientos de metas de cada producto y ejecución de presupuestos, y no vinculan los costos de lo que realmente cuesta cada acción. Además, los presupuestos se han mantenido iguales en el tiempo en lo que respecta a los productos de *Usuario de la vía con mayor conocimiento de seguridad vial* y al de *Red vial auditada o inspeccionada en seguridad vial* con presupuestos iniciales idénticos para los años 2016, 2017 y 2018, habría que evaluar lo que se realizó y lo que se ejecutó, pero desde ya, algo está fallando ¿solicitar todos los años el mismo presupuesto? ¿y la inflación? ¿no se piensa en ampliar la cobertura? Además, los resultados no están publicados en ningún lugar, y las evaluaciones en una democracia deben estar al alcance de todos, quizás haya que solicitarlo específicamente mediante a la Ley de Transparencia, pero la tendencia a nivel mundial y que se debería de seguir es que se evalúe, y que las evaluaciones estén al alcance de todos, acompañados de los medios adecuados y de una correcta comunicación.



5.3. Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024

Este plan inicia prácticamente (ver su punto 1.2) con una evaluación de los resultados obtenidos con la implementación del plan anterior, el PNSV 2007-2011; si bien se hace un análisis cuantitativo, este solo se aplica para el indicador principal, y se analiza bajo tres metodologías; sin embargo, lo propuesto en el plan era un objetivo claro: *reducir en 30% los accidentes de tránsito*, y en lugar de eso se incrementaron en 10%. Luego, se realizó un análisis cualitativo sobre el cumplimiento de las estrategias del PNSV, con encuestas aplicadas a actores conformados por los representantes de los Consejos Regionales de Seguridad Vial. Finalmente, se hace una evaluación cualitativa que es más una descripción de lo realizado en seguridad vial durante la vigencia del plan. También se muestra un resumen de la evaluación que realizó la Defensoría del Pueblo que concluye que de las veinte estrategias, solo se cumplieron dos, ocho fueron parcialmente cumplidas y diez estrategias definitivamente no se cumplieron.

Al PNSV 2015-2004 debió aplicársele una Evaluación de Diseño que es la que se debe aplicar cuando hay errores en la formulación. Se debe resaltar que se hizo una Evaluación de Diseño a este plan por Monteverde (2016), y que se acudió a las autoridades más altas con el fin de mostrar los resultados, pero que a pesar de comunicarles que se concluían que tenía errores en su racionalidad y coherencia, no fueron mejorados en esa gestión, ni en la siguiente que simplemente descartó el plan. Por esto, es necesario que las autoridades gestionen alguna forma de nutrirse de los aportes de los actores vinculados a una política pública creando espacios para ello.

Si bien este plan no fue aprobado, se pudiera haber replanteado, como se hizo en Colombia con su Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2016 que “casualmente” fue elaborado por el mismo consultor que hizo el PNSV 2015-2024 del Perú; y tal como lo sugiere el Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021 (Mintransporte, 2015) se revisó y se mejoró según detalló en su página 9: “*Es necesario indicar que este Plan es el resultado de un proceso de ajuste al Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016, dadas las debilidades encontradas y*



comentadas por diversos actores y agentes públicos y privados en la vigencia 2012, durante su fase de ejecución.” No hemos evaluado ese plan; sin embargo, resaltamos la transparencia del Ministerio de Transporte colombiano y su deseo de mejorar el plan inicial.

5.4. Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial (PENsv 2017-2021)

El Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021 también tiene varias deficiencias en lo que respecta a su racionalidad y la coherencia en su diseño. En una presentación dirigida a las altas autoridades del MTC en función en enero de 2018 y miembros de la ST-CNSV, se abrió este plan al azar (previamente revisado) y en el tiempo que se tuvo para la reunión se mencionaron los siguientes problemas:

- La fase prospectiva está basada en una serie de cuadros estadísticos con información hasta el año 2007, información o estadísticas comentadas del 2009, 2010, etc. con más de 10, 8 y 7 años de desactualización, donde parecen cuadros copiar y pegar de informes anteriores en donde no se han tomado la molestia de actualizarlos, a pesar de ser estadísticas disponibles en la web, además hay cuadros de accidentes de tránsito hasta el 2012 (5 años de atraso) y otros al 2015 a pesar que ya en el 2017 estaban los datos disponibles del 2016.
- Al abrir al azar en la Tabla 2 página 47, se mencionó como cuestión de forma que no hay leyenda para dicho cuadro. Además, de preferencia había que cambiar la trama de los gráficos allí presentes para que en una impresión en blanco y negro pueda distinguirse con claridad (problemas de forma).
- Se observó que muchas de las estadísticas muestran evidencias de tendencias o situaciones que no son tratadas en el plan bajo medidas específicas, lo que evidencia de una deficiencia en la coherencia interna del plan.
- También, se mencionó que muchas causas no son identificadas en el PENsv 2017-2021 y, por lo tanto, no tienen medidas que las ataquen. Lo que muestra un error en



la racionalidad, en lo que respecta a la relevancia del diagnóstico, que luego conlleva a un error en la coherencia interna del plan.

- Cuando se vio la parte de los indicadores se señaló que el indicador principal debería ser la reducción del número de muertos por accidentes de tránsito, lo que es sugerido en el “Plan Mundial para el decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020” de la Organización Mundial de la Salud; en cambio en el PENsv 2017-2021 se usa solo indicadores con tasas, que si bien son útiles para compararse con otros países o entre regiones no necesariamente reflejen una mejora en la seguridad vial.
- Cuando se abrió al azar en el indicador “Publicación de normas de seguridad vial”, se acotó que se baja de la línea base de 7 al 2016 a un valor de 3 al 2021, ¿por qué se disminuye? Además se señaló que este indicador como muchos en el Estado no miden nada, debido a que una norma se puede remitir al Congreso de la Republica, aprobar y publicar, pero puede que no sea la adecuada o que no cause impacto alguno en la seguridad vial.

Por tanto, se puede afirmar que este plan también está plagado de deficiencias, que deben ser debidamente analizadas con una *Evaluación de Diseño* y por qué no, también, con una *Evaluación de la Evaluabilidad*. Es importante que este tipo de evaluaciones se haga por un equipo o especialista en: la evaluación de políticas públicas; el tema a evaluar (en este caso en seguridad vial); el análisis y procesamiento de información; y el conocimiento de la realidad local. También, es importante que la entidad líder reconozca esta necesidad y que las autoridades estén dispuestas a pagar por los servicios necesarios para salvar los problemas que pueda tener una política pública, tal como lo hizo el Ministerio de Transporte de Colombia con su plan de seguridad vial, aun cuando su plan estaba en ejecución y habían superado la fase de aprobación.



5.5. Las posibilidades de la evaluación de políticas públicas para evaluar la seguridad vial

Tradicionalmente, las evaluaciones de políticas públicas, planes estratégicos, proyectos se hacían en forma sumativa, es decir, al final del programa, lo cual no permitía mejorar durante su ejecución. Por esto, ahora se usa más la evaluación formativa, desde el diseño y sobre la marcha de la ejecución con la finalidad de corregir posible deficiencias lo antes posible.

Ahora se cuenta con varios tipos de evaluación que pueden prever errores en el diseño de una política, como lo es la **Evaluación de Diseño** que hará hincapié en la racionalidad y la coherencia de la política. La racionalidad analiza la *relevancia del diagnóstico* y la *pertinencia* que evalúa la calidad y adecuación de la definición de los objetivos. Por ejemplo: el objetivo estratégico del PENsv 2017-2021 es “*Reducir las consecuencias que generan los siniestros de tránsito sobre las vidas humanas*” (Consejo Nacional de Seguridad Vial, 2017: 53). Ese enunciado no aporta claridad, no es medible con un solo indicador, no es coherente con el Plan Mundial del Decenio; y hay temas relacionados a las consecuencias que no se miden en ninguna parte del plan. La coherencia evalúa la adecuación de los objetivos con la estrategia. La coherencia interna evalúa como se articula los objetivos con la estrategia y con los problemas a resolver y la coherencia externa compara los objetivos y la estrategia con otros programas o políticas para encontrar sinergias o complementariedad.

La **Evaluación de la Evaluabilidad** permite identificar si la política pública es evaluable y serviría de mucho, por ejemplo, en el actual PENsv 2017-2021 en la medida en que permitirá verificar la claridad para evaluar en este plan, así como verificar que los indicadores sean mesurables y suficientes. Indicadores suficientes, pues no se puede emplear solo indicadores de cumplimiento o meta; se deben emplear indicadores de efectividad (que miden los impactos), de eficacia (que miden los resultados con los objetivos planteados), de eficiencia (que miden la asignación de recursos con respecto a los resultados); y estas características deberían medirse tanto el aspecto físico, como financiero. Es decir, se necesita una matriz de indicadores que



permitan evaluar correctamente la política de seguridad vial. También se ha de verificar que las fuentes de información que sean evaluables y fiables; que la evaluación no se comprometa por ningún factor significativo. A su vez verificar si la evaluación podrá hacerse en el tiempo estipulado y con un costo razonable; y lo más importante que permita aportar conclusiones útiles.

También, se tiene otros tipos de evaluación, por un lado, la **Evaluación de Procesos** que puede servirnos para evaluar la gestión interna, se pueden adaptar las técnicas de evaluación que emplea el sector privado. Por otro lado, se tiene la **Evaluación de Desempeño** es la que está relacionada al año fiscal. Es aquí en donde se evalúa el seguimiento, que es diferente a la evaluación, dado que el seguimiento suele ser algo más interno, hecho por los propios actores públicos y con pocos recursos económicos, en cambio la evaluación debería ser realizada por agentes externos (lo que da validez e independencia a la evaluación) y los recursos empleados suelen ser más considerables.

Luego, se tienen la **Evaluación de Resultados**, para la cual no es necesario esperar el fin de un plan de seguridad vial, se pueden realizar evaluaciones a la mitad del periodo con la finalidad de ver si el plan está marchado como se debe o es necesario reestructurarlo.

La **Evaluación de Impacto** suele ser más costosa, requiere de métodos más rigurosos y se suelen usar métodos experimentales o cuasi-experimentales. En seguridad vial se podría emplear para evaluar el impacto económico de los traumatismos causados por el tránsito (Actividad 5 del Plan del Decenio (WHO, 2011). También, nos permitirá ver si realmente los efectos de la implementación de las políticas de seguridad vial son atribuibles a la política o plan evaluado; pues, por ejemplo, las estadísticas de muertes de accidentes de tránsito publicadas por la Policía Nacional del Perú (responsables en registrar y proporcionar esta información) para el año 2012 dieron una cifra inicial de 4138 muertos en el Perú, cifra que tenía cuadros por edades, departamentos, tipo de accidentes y otros; sin embargo, la



Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Vial cambió esa cifra a 3209 muertos en ese año, tras una supuesta verificación ¡Es posible que desaparezcan 929 muertos tras una verificación! Más aun las cifras y estadísticas que aparecen en el mismo Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) hasta junio del 2018 continúan indicando los 4138 muertos; entonces viene la pregunta ¿tuvo que ver la política de seguridad vial en la reducción de muertos o dicha reducción de muertos por accidentes de tránsito se debió a otras causas aún un tanto oscuras? Otra pregunta sería: ¿se han seguido manejando adecuadamente las estadísticas? Por supuesto que una evaluación de impacto no solo mediría este indicador, sino el impacto verdadero que ha tenido la política de seguridad vial en el país.

La evaluación de políticas públicas aporta muchos beneficios, pero hay acostumbrarse y adoptar una cultura de evaluación. Se recuerda de un caso en el que se tenían los recursos aprobados para realizar una evaluación del impacto de las campañas de seguridad vial por un monto superior a los 60 mil dólares americanos, pero la actividad fue prohibida por las altas autoridades de ese momento y nunca se llevó a cabo. ¿Es que no se entiende que no hay que temer a la evaluación? Hay que involucrarse en ella, que mejor para una política pública o un país que conocer su situación real; esto es como lo que le sucede a un enfermo, sino tiene un diagnóstico adecuado, como se puede darle un buen tratamiento.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se constató que la evaluación y el seguimiento están inmersos dentro del primer pilar del Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 y deberían ser parte integral de la política de seguridad vial en cualquier país.

La institucionalización y el desarrollo que ha alcanzado la teoría y la práctica de la evaluación de políticas públicas constituyen mecanismos importantes que contribuyen a la valoración y supervisión de cualquier política pública, por lo que deben ser parte de la estrategia en la política de seguridad vial.



Se concluye que existe varios tipos de evaluaciones de políticas públicas que se pueden aplicar para la evaluación de la políticas y planes de seguridad vial; y se recomiendan sean aplicadas en todas sus fases: inicial (Ex-ante), intermedia y final (Ex-post), para lo cual se deben aplicar evaluaciones de la evaluabilidad, de diseño, de procesos, de desempeño, de resultados, de impacto, hasta metaevaluaciones (la evaluación de la evaluación) en las políticas y planes nacionales de seguridad vial, así como las evaluaciones que se crean pertinentes a los planes regionales y locales de seguridad vial.

Todo plan de seguridad vial debe considerar un análisis concienzudo de los actores, los recursos y las reglas institucionales al elaborar sus políticas de seguridad vial.

La importancia de la evaluación de políticas públicas radica como se ha mencionado en que sigue metodologías rigurosas ya probadas y algunas en desarrollo. Además, como se ha demostrado con la experiencia peruana permite resaltar deficiencias y errores que muchas veces no son percibidos por los especialistas o profesionales con muchos años de experiencia en temas de seguridad vial. Sin embargo, el estado de evaluación de políticas públicas en el Perú es incipiente, y no ha aportado mucho en la política nacional de seguridad vial, para cuyo plan actual PENsv 2017-2021 se recomienda que se realice inicialmente una *Evaluación de Diseño* y una *Evaluación de la Evaluabilidad*.

Finalmente, se concluye que la evaluación de la política pública de seguridad vial es necesaria y debería ser considerada en todos los países iberoamericanos como una herramienta potente para mejorar la seguridad vial que contribuya a medir los impactos de las estrategias aplicadas.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL - Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Evaluación de la Política Social. Evaluación de Impacto*. Recuperado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx
- Baitsch Chr., Knoepfel P. y eberle A. (1996): *Prinzipien und Instrumente organisationalen Lernens. Dargestellt an einem Fall aus der öffentlichen Verwaltung*, en « Organisationsentwicklung 1996 » n°3, p.4-21.
- Barriga-Dall’Orto S.A y Ross Silcock (1996). *Estudio de Seguridad Vial*. Informe Final. Lima, Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción.
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.
- Consejo Nacional de Seguridad Vial (2015). *Plan Nacional de Seguridad Vial del Perú 2015-2024*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Consejo Nacional de Seguridad Vial – Secretaría Técnica (2017). Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021. En el Diario Oficial *El Peruano*: Decreto Supremo N°019-2017-MTC. Lima, 8 de setiembre.
- Díaz, L. F. (2001) La metaevaluación y su método. En *Revisa de Ciencias Sociales* (Cr), vol II-III, núm. 93, 2001, pp. 171-192. Universidad de Costa Rica, San José. Recuperado en <http://www.redalyc.org/pdf/153/15309314.pdf>
- Hernández, J. y Rubio, V (1991). El análisis de la evaluabilidad paso previo en la evaluación de programas. En Bordón. Revista de pedagogía, *Evaluación de programas*. Vol. 43, N°4, 1991 pp. 397-406.
- Medina, A. (2009). *Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de programas y proyectos gubernamentales. Fortalecimiento de los Sistemas de monitoreo y*



evaluación (M&E) en América Latina. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

MEF - Ministerio de Economía y Finanzas (2012) *Proceso Presupuestario del Sector Público Año Fiscal 2013*. Directiva N° 002-2012-EF/50.01. Resolución Directoral N°004-2012-EF/50.01. Diario "El Peruano". Lima, 23 de febrero.

Mintransporte – Ministerio de Transporte de Colombia (2015). *Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Transporte.

Monteverde, A. (2012) Implementación del Presupuesto por Resultados para la Seguridad Vial en el Perú. III CISEV. Madrid: Instituto Vial Ibero-Americano. Recuperado en: <http://www.institutoivia.com/ponencias3cisev.asp>

Monteverde, A. (2016). *Evaluación de diseño de la política pública de seguridad vial en el Perú: el Plan Nacional de Seguridad Vial 2015-2024*. Palos de la Frontera, Universidad Internacional de Andalucía. Disertación de Maestría.

Pasco Herrera, Juan Carlos (2010). Entregable: 2 de 4. En *Consultoría Individual para la Modificación y/o ampliación del Programa Presupuestal Estratégico: Accidentes de Tránsito*. Contrato No.I-051-0-1696. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, 03 de setiembre.

Subirats, J. (2005). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? En: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD), *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. pp. 47. Venezuela: Editorial Texto, C.A.

Subirats, J., Knoepfel, O., Larrue, C. & Varonne, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

WHO - World Health Organization (2011). *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020*. Ginebra: WHO/VIP. Recuperado en http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/spanish.pdf

WHO - World Health Organization (2015). *Global status report on road safety 2015*. Ginebra: WHO Press, World Health Organization. Recuperado en http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/