LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

# INFORME N° 253 -2015-CG/ADE

# EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES

**PERIODO**
**01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013**

**TOMO I de I**

**LIMA – PERÚ**
**2015**

Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú
"AÑO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN"

# INFORME FINAL

# EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES

# PERIODO DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013

## ÍNDICE[1]

I. INTRODUCCIÓN ..... 1
1.1 SUSTENTO ..... 1
1.2 IMPORTANCIA DEL OBJETO DE EXAMEN ..... 1
1.3 NATURALEZA DEL EXAMEN ..... 5
1.4 OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS ..... 6
1.5 ALCANCE DEL EXAMEN ..... 6
II. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EXAMEN ..... 7
2.1 ANTECEDENTES ..... 7
2.2 EL ROL DEL PROYECTO ESPECIAL DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DESCENTRALIZADO – PROVIAS DESCENTRALIZADO ..... 9
2.3 MODELO DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL ..... 10
III. ANÁLISIS Y RESULTADOS ..... 15
3.1 PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO ..... 16
3.2 EJECUCIÓN FINANCIERA DEL SERVICIO DE MRM ..... 30
3.3 EL SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE MRM ..... 44
3.4 LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL SERVICIO DE MRM ..... 58
IV. CONCLUSIONES DEL EXAMEN ..... 72
V. ACCIONES DE MEJORA IDENTIFICADAS ..... 74
VI. RECOMENDACIONES ..... 75
BIBLIOGRAFÍA ..... 79
LISTA DE ACRÓNIMOS ..... 81
GLOSARIO ..... 82
ANEXOS ..... 86

[1] Si bien la Directiva n.° 011-2013-CG/ADE, "Directiva de Auditoría de Desempeño" establece una estructura del Informe Final en su Anexo n.° 05, se ha visto por conveniente modificarla en este Informe a fin de presentar los resultados con mayor claridad y facilitar su entendimiento.

## Índice de Cuadros

Cuadro n.° 1: Extensión de la red vial según nivel, año 2013 ..... 2
Cuadro n.° 2: Red vial existente en el 2013, según nivel de red vial y tipo de superficie ..... 3
Cuadro n.° 3: Presupuesto asignado y ejecutado en actividades del producto "camino vecinal con mantenimiento vial" del PP 0061, año 2013 ..... 4
Cuadro n.° 4: Casos seleccionados para el Examen de Desempeño ..... 7
Cuadro n.° 5: Herramientas para recopilación de información a nivel local y nacional ..... 15
Cuadro n.° 6: IVP según vigencia y horizonte de tiempo del PVPP (en número y porcentaje) ..... 18
Cuadro n.° 7: Situación de instrumentos de planificación estratégica de los seis casos ..... 20
Cuadro n.° 8: Situación del POI de los IVP de los seis casos ..... 21
Cuadro n.° 9: Tramos que recibieron recursos financieros en el año 2013 para el servicio de MRM ..... 22
Cuadro n.° 10: Conclusión sobre la relación entre necesidad técnica y tipo de intervención ..... 23
Cuadro n.° 11: Intervenciones viales ejecutadas por las municipalidades distritales (mantenimiento rutinario manual vs otro tipo de mantenimiento) ..... 27
Cuadro n.° 12: Recursos financieros para el servicio de MRM por tipo de fuente (gobierno nacional) ..... 32
Cuadro n.° 13: Recursos financieros para el servicio de MRM en los casos visitados, según tipo de fuente ..... 33
Cuadro n.° 14: Pasos administrativos para la transferencia de recursos del primer grupo del Fonie (detallando la situación en los casos visitados) ..... 35
Cuadro n.° 15: Periodos y tipos de contratos para el servicio de MRM en el 2013, por caso ..... 36
Cuadro n.° 16: Meses sin servicio de MRM en tramos con recursos financieros en el año 2013 ..... 39
Cuadro n.° 17: Ámbito de intervención del servicio de MRM bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas 2010-2013 ..... 41
Cuadro n.° 18: Formatos del Estudio GEMA para el seguimiento del avance del servicio ..... 44
Cuadro n.° 19: Presentación de Ficha n.° 3 y Formato n.° 4 en casos visitados ..... 46
Cuadro n.° 20: Procedimientos para el registro de información contractual en el Extranet, según fuente de financiamiento, año 2013 ..... 47
Cuadro n.° 21: Procedimientos para la rendición financiera, según fuente de financiamiento, año 2013 ..... 48
Cuadro n.° 22: Reportes de Valorización por mes ..... 49
Cuadro n.° 23: Requerimiento de transferencias realizado por PVD al MEF durante el 2013 ..... 52
Cuadro n.° 24: Sistemas Informáticos de los IVP visitados ..... 55
Cuadro n.° 25: Objetivos, conceptos clave y definiciones asociadas al servicio de mantenimiento rutinario manual. 59
Cuadro n.° 26: Indicadores de evaluación en los planes viales en relación al servicio de MRM ..... 62
Cuadro n.° 27: Indicadores del programa presupuestal 0061 asociados al servicio de MRM ..... 63
Cuadro n.° 28: Logro de los objetivos de desarrollo seleccionados del PTRD (2007-2013) ..... 65
Cuadro n.° 29: Indicadores de Resultado Específico del PP 0061 (aplicables para caminos vecinales no pavimentados) ..... 66
Cuadro n.° 30: Definición del estado de conservación de la superficie de rodadura según PVD ..... 67

## Índice de Gráficos

Gráfico n.° 1: Deterioro de las vías con el transcurso del tiempo con y sin mantenimiento vial ..... 2
Gráfico n.° 2: Porcentaje de la red vial en buen estado de conservación según nivel ..... 3
Gráfico n.° 3: Porcentaje de kilómetros de caminos vecinales, según tipo de superficie y estado de conservación .... 4
Gráfico n.° 4: Línea de tiempo relevante para la intervención ..... 8
Gráfico n.° 5: Organigrama de Provias Descentralizado ..... 10
Gráfico n.° 6: Organigrama de IVP estándar ..... 11
Gráfico n.° 7: Actores involucrados en el servicio de MRM ..... 14
Gráfico n.° 8: Provincias según su porcentaje de kilómetros inventariados entre 2011 y 2013 ..... 19
Gráfico n.° 9: Provincias según su porcentaje de kilómetros con código de ruta ..... 19
Gráfico n.° 10: Diversidad de los enfoques de priorización para las intervenciones viales de mantenimiento..... 25
Gráfico n.° 11: Fuentes de financiamiento para la elaboración o actualización del PVPP ..... 28
Gráfico n.° 12: Línea de tiempo con la disponibilidad de recursos financieros..... 32
Gráfico n.° 13: Costos unitarios implícitos (Km/mes) de asignación inicial (PIA 2013) y costos de los contratos de los IVP..... 33
Gráfico n.° 14: Porcentaje de cobertura presupuestal de recursos ordinarios en los casos..... 34
Gráfico n.° 15: Recursos financieros para el servicio de MRM en los casos, según nivel de gobierno..... 34
Gráfico n.° 16: Número de provincias según porcentaje de ejecución de recursos del PIA 2013..... 37
Gráfico n.° 17: Porcentaje de ejecución financiera total de casos visitados..... 38
Gráfico n.° 18: Meses contratados de MRM para el año 2013 por IVP ..... 39
Gráfico n.° 19: Costos unitarios (Km/mes) de PVD y costos de los contratos de los IVP ..... 41
Gráfico n.° 20: Apreciación si algún miembro del equipo de los IVP tiene experiencia en adquisiciones y contrataciones ..... 43
Gráfico n.° 21: IPV según oportunidad de remisión de fichas y formatos del Estudio GEMA ..... 47
Gráfico n.° 22: IVP según el periodo de su última rendición de transferencias ..... 49
Gráfico n.° 23: Fichas y formatos del Estudio GEMA para el seguimiento físico a ser remitidos por los IVP y las oficinas de coordinación zonal a PVD ..... 51
Gráfico n.° 24: Requisitos para las transferencias de recursos ..... 52
Gráfico n.° 25: IVP según la permanencia de su equipo de gestión (últimos 12 meses) ..... 54
Gráfico n.° 26: IVP según su equipamiento ..... 54
Gráfico n.° 27: Nivel de operatividad del IVP ..... 56
Gráfico n.° 28. Evolución del indicador de Transitabilidad en cuatro casos, año 2013 ..... 64
Gráfico n.° 29: Evolución del indicador de Transitabilidad en caso Crespo y Castillo, año 2013..... 64
Gráfico n.° 30: IVP según el puntaje global consignado en la ficha n.° 3 del Estudio GEMA ..... 65
Gráfico n.° 31: Dos orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario..... 70

# INFORME N° 253-2015-CG/ADE

# EXAMEN DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE CAMINOS VECINALES

# PERIODO: 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013

## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1 SUSTENTO

1. En el marco del proceso de modernización del Sistema Nacional de Control, de acuerdo con su Plan Estratégico 2012-2014, la Contraloría General de la República ha adoptado un nuevo enfoque de control gubernamental, fundamentado en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante el ejercicio de un control que contribuya a la mejora de la gestión pública.
2. En tal sentido, se inició la implementación de la Auditoría de Desempeño, con Directiva n.° 011-2013-CG/ADE[2], donde se define a dicha labor de control como el "examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano".
3. En ese contexto, el Departamento de Auditoría de Desempeño programó en el Plan Anual de Control 2014 de la Contraloría General de la República, un examen de desempeño relacionado con el Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales, con código de acción de control 1-L215-2014-002. Su ejecución se inició el 21 de mayo de 2014 con oficio n.° 00725-2014-CG/DC remitido por el Contralor General al titular del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
4. El objeto de examen es el servicio de mantenimiento de caminos vecinales no pavimentados (afirmados), cuya implementación está bajo competencia de los gobiernos locales, el cual busca conservar el nivel de servicio de la red vial vecinal de manera continua y sostenida, a fin de garantizar un servicio óptimo a los usuarios[3]. Para ello, se enfoca en el servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) llevado a cabo por las municipalidades provinciales, a través de institutos especializados en gestión de la infraestructura vial (Institutos Viales Provinciales). El periodo de examen es del 01 de enero al 31 de diciembre de 2013.
5. El examen se desarrolló en conformidad con las "Normas Generales de Control Gubernamental", aprobadas por Resolución de Contraloría n.° 273-2014-CG y publicadas el 13 de mayo de 2014, así como de la Directiva de Auditoría de Desempeño.

### 1.2 IMPORTANCIA DEL OBJETO DE EXAMEN

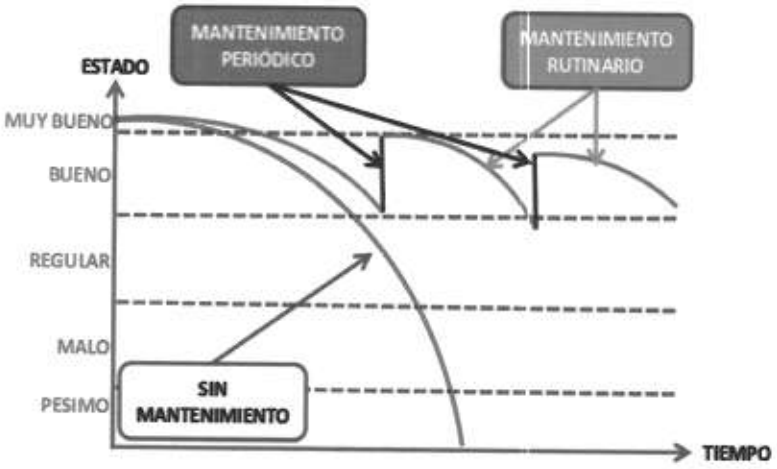
6. Contar con infraestructura vial en buen estado de conservación cumple un papel fundamental en el desarrollo económico, debido a que eleva la competitividad de las empresas (al reducir los tiempos y costos en la producción y distribución de bienes), dinamizando los mercados locales.
7. La inversión en infraestructura vial tiene efectos positivos sobre la capacidad productiva local (Ahmed y Donovan, 1992; Binswanger *et al.*, 1993; Zhang y Fan, 2000; Vásquez y Bendezú, 2008). Con respecto a la infraestructura vial rural, esta mejora el acceso de las poblaciones a servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento), mercados locales y empleo (ILO, 2007). Sin embargo, en

[2] Directiva aprobada mediante Resolución de Contraloría n.° 382-2013-CG, publicada el 18 de octubre de 2013.
[3] Sobre el objetivo del servicio de mantenimiento rutinario, ver el "Anexo 2" del Programa Presupuestal 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre" para el año fiscal 2014 (MTC, 2014a, págs. 41 y 103) remitido por el MTC al MEF mediante oficio n.° 039-2014-MTC/09.03.

8. zonas rurales, los efectos positivos disminuyen cuando la inversión no se complementa con otras políticas de desarrollo rural, como el acceso a créditos, servicios públicos y asistencia técnica, entre otros (Schroeder, 1990; Webb, 2013).

9. A fin de que la infraestructura vial cumpla con su ciclo de vida, es importante garantizar su adecuado mantenimiento. En el Gráfico n.° 1 se muestra el deterioro de las vías a través del tiempo, diferenciándose aquellas con y sin mantenimiento. Las actividades de mantenimiento rutinario (permanentes a lo largo del año) pueden retrasar dicho deterioro, mientras las actividades de mantenimiento periódico (cada tres o cuatro años) pueden recuperar en parte el estado de la vía, aunque sin alcanzar el estado que tuvo cuando la vía se construyó. De no realizarse ningún mantenimiento, el deterioro del estado de la vía se acelera significativamente, requiriéndose obras de rehabilitación (i.e. reparación superficial y estructural de la vía para devolverle su estado de conservación inicial), que podrían costar entre un 50% a 80% del costo inicial de la infraestructura (IPE, 2008, pág. 8).

**Gráfico n.° 1: Deterioro de las vías con el transcurso del tiempo con y sin mantenimiento vial**




Adaptado de CEPAL (1994).
Elaboración propia.

10. El objeto de examen de la presente auditoría es el mantenimiento de caminos vecinales no pavimentados (afirmados). En este Informe se usa el término "caminos vecinales", pudiéndose utilizar indistintamente "caminos", "vías" o "carreteras" como sinónimos dado que estos términos figuran en documentos técnicos o normativos del sector transportes.

11. La selección del objeto de examen responde a tres razones principales. En primer lugar, en el 2013, la red vial vecinal representó dos tercios de la red vial total en términos de extensión (en kilómetros), como se observa en el Cuadro n.° 1.

**Cuadro n.° 1: Extensión de la red vial según nivel, año 2013**

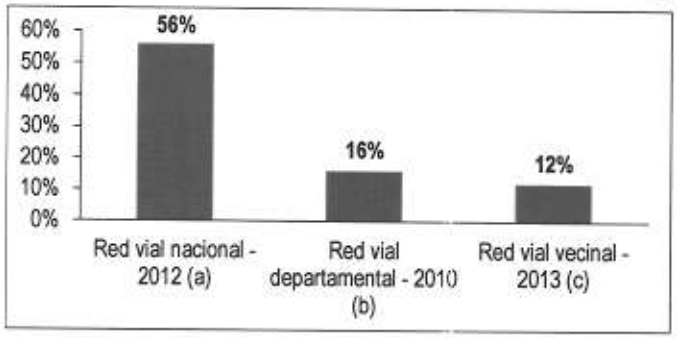
| Nivel de la red vial | Km. (*) | % de la red total |
|---|---|---|
| Red vial nacional | 25 005,4 | 16% |
| Red vial departamental | 24 992,2 | 16% |
| Red vial vecinal | 106 794,5 | 68% |
| **Total** | **156 794,1** | **100%** |

(*) Red vial existente en el 2013. No incluye la proyección de la red vial que asciende a 6 687,9 km.
Fuente: MTC (Anuario Estadístico 2013, pág. 36).
Elaboración propia.

12. En segundo lugar, la red vial vecinal presentó el mayor deterioro en su estado de conservación. Como se muestra en el Gráfico n.° 2, en el año 2013, solo 12% de la red vial vecinal estuvo en buen estado. En tanto, dicho porcentaje fue de 56% para la red vial nacional en el 2012 y 16% para la red

vial departamental en el 2010[4]. Cabe señalar que esta información no se reportó en el Anuario Estadístico del MTC y no existe una sola fuente del MTC que integre la situación de las redes viales en sus tres niveles.

**Gráfico n.° 2: Porcentaje de la red vial en buen estado de conservación según nivel**




Fuentes: (a) MTC (2014a); (b) MTC (2012b); (c) Inventario vial georreferenciado
Elaboración propia.

13. En tercer lugar, en el año 2013, casi todos los caminos vecinales tenían superficie no pavimentada (98%). Esto contrastó con la situación de la red vial total donde el 13% de la red vial existente era pavimentada (superficie con asfalto o concreto), y el 87% restante, no pavimentada. El Cuadro n.° 2 presenta la información detallada según nivel de red vial y tipo de superficie.

**Cuadro n.° 2: Red vial existente en el 2013, según nivel de red vial y tipo de superficie**

| | Nacional | | Departamental | | Vecinal | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Km. | % | Km. | % | Km. | % | Km. | % |
| Pavimentada* | 15 905,9 | 64% | 2 517,8 | 10% | 1 933,0 | 2% | 20 357,4 | 13% |
| No Pavimentada | 9 099,5 | 36% | 22 474,4 | 90% | 104 861,5 | 98% | 136 436,7 | 87% |
| **Total** | **25 005,4** | **100%** | **24 992,2** | **100%** | **106 794,5** | **100%** | **156 794,1** | **100%** |

* Una vía con superficie pavimentada tiene asfalto (pavimento flexible) o concreto (pavimento rígido).
Fuente: MTC (Anuario Estadístico 2013, pág. 36)
Elaboración propia.

14. Por otro lado, los caminos vecinales no pavimentados son de tres tipos (afirmados, sin afirmar y trochas carrozables), de los cuales se seleccionó a los caminos vecinales afirmados porque representan una inversión patrimonial importante para el Estado. Estos son caminos de tierra con una o más capas de grava o piedra chancada (para soportar la carga), arena clasificada (para llenar los vacíos entre la grava y dar estabilidad) y material fino cohesivo (arcilla para dar cohesión a la grava y arena)[5]. En contraste, los caminos vecinales sin afirmar solo cuentan con una nivelación o explanación del terreno. Por su parte, las trochas carrozables son construidas con un mínimo de movimiento de tierras y solo permiten el paso de un vehículo[6].

15. Los caminos vecinales afirmados representan la cuarta parte de los caminos vecinales no pavimentados y las trochas carrozables representan la mayor parte, como se muestra en el Gráfico n.° 3. Por sus propias características, los caminos afirmados tienen un mejor estado de conservación. En el 2013, el 87% se encontraron en buen o regular estado (30% y 57%, respectivamente)[7] y por ende, podían recibir mantenimiento.

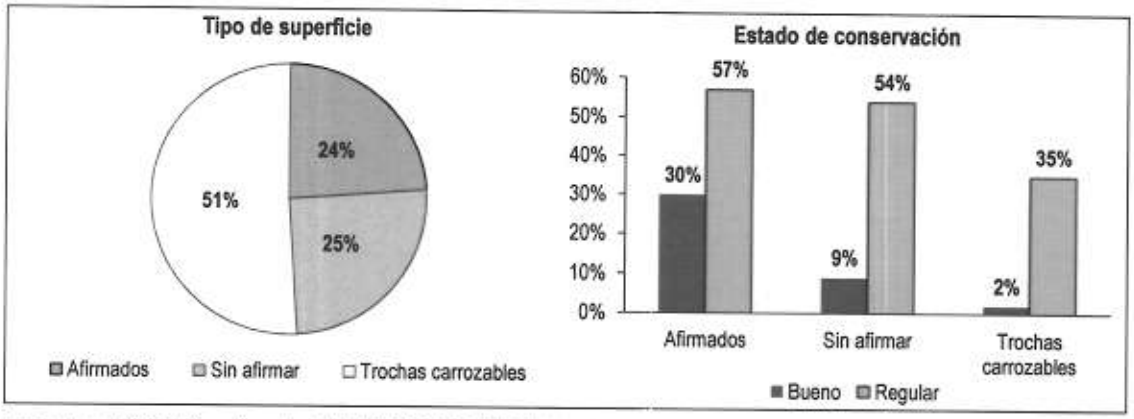
[4] Este indicador "porcentaje de la red vial en buen estado" proviene de distintas fuentes. El dato de red vial nacional se encontró en el "Anexo 2" del PP 0061 para el 2014 (MTC, 2014a; remitido por el MTC al MEF mediante oficio n.° 039-2014-MTC/09.03 de 13 de enero de 2014), el dato de la red vial departamental se obtuvo del "Anexo 2" del PP 0061 para el año 2013 (MTC, 2012b) y para la red vial vecinal, del Inventario Vial Georreferenciado (oficio n.° 734-2014-MTC/21 de 17 de marzo de 2014).

[5] Al respecto de esta y otras definiciones, ver "Glosario de términos de uso frecuente en proyectos de infraestructura vial" (MTC, 2013a), aprobado por Resolución Ministerial n.° 18-2013-MTC/14.

[6] La definición de trocha carrozable proviene del Art. 4° del Proyecto de "Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial" publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 10 de febrero de 2006.

[7] Según el Inventario Vial Georreferenciado (oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014).

**Gráfico n.° 3: Porcentaje de kilómetros de caminos vecinales, según tipo de superficie y estado de conservación**




Fuente: Inventario Vial Georreferenciado (oficio N.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014).
Elaboración propia.

16. En el marco del presupuesto por resultados, el MTC cuenta con el programa presupuestal (PP) 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre", dentro del cual se ha definido el producto denominado "camino vecinal con mantenimiento vial"[8]. Para la provisión de este producto, el programa considera las actividades que figuran en el Cuadro n.° 3. En términos presupuestales, la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados" tuvo el 88,9% del presupuesto asignado a todas las actividades del producto. Su nivel de ejecución presupuestal (porcentaje del presupuesto asignado que fue gastado efectivamente) alcanzó 65,1% similar al nivel promedio de las actividades del producto.

**Cuadro n.° 3: Presupuesto asignado y ejecutado en actividades del producto "camino vecinal con mantenimiento vial" del PP 0061, año 2013**

| Actividad | PIM | | Ejecución | |
|---|---|---|---|---|
| | S/. millones | % producto | S/. millones | % ejecución |
| Mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados | 189.1 | 88.9% | 123.1 | 65.1% |
| Mantenimiento periódico de caminos vecinales no pavimentados | 18.3 | 8.6% | 11.6 | 63.1% |
| Mantenimiento rutinario de caminos vecinales pavimentados | 0.5 | 0.2% | 0.2 | 40.8% |
| Mantenimiento periódico de caminos vecinales pavimentados | 0.5 | 0.3% | 0.3 | 59.7% |
| Atención de emergencias viales | 4.4 | 2.1% | 3.6 | 81.0% |
| **Total Producto** | **212.8** | **100.0%** | **138.7** | **65.2%** |

PP 0061: Programa presupuestal "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre"
PIM: Presupuesto Institucional Modificado; Ejecución: Gasto a nivel de devengado.
"% producto" es la distribución del presupuesto asignado a cada actividad del producto.
"% ejecución" es el porcentaje del gasto real en relación al presupuesto asignado (PIM).
Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

17. La actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados" fue programada y ejecutada por los gobiernos locales, quienes tienen la competencia en el marco del proceso de descentralización de la gestión de infraestructura vial. Sin embargo, otras actividades fueron realizadas por el gobierno nacional (mantenimiento periódico de caminos vecinales no pavimentados

[8] El programa presupuestal es un instrumento del presupuesto por resultados. De acuerdo a la Directiva n.° 001-2013-EF/50.01, un programa presupuestal es una "unidad de programación de las acciones de las entidades públicas las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública" (art. 3, literal d.). Además, un producto es "el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos." (art. 4, literal a).

y atención de emergencias viales) y por gobiernos regionales (mantenimiento periódico y atención de emergencias viales).

18. Cabe señalar que no todo el presupuesto y gasto asociado al mantenimiento se encontraba registrado dentro del programa presupuestal. Al respecto, según información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF, en el 2013, el presupuesto asignado (PIM) para mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados dentro del programa presupuestal 0061 representó el 72,4% del presupuesto total para mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados registrados en diferentes categorías presupuestales (el Anexo n.° 1 muestra la información presupuestal analizada).

19. De acuerdo al inventario vial georreferenciado[9], 1 711 gobiernos locales contaron con caminos vecinales afirmados en el 2013, sobre un total de 1 838 gobiernos locales existentes en el país entonces. Con información del SIAF, se identificó que 528 gobiernos locales (menos de la tercera parte) programaron recursos financieros para mantenimiento rutinario en el año 2013; sin embargo, solo 136 gobiernos locales (25,8% de aquellos que programaron recursos) gastaron la totalidad de los recursos programados (ver Anexo n.° 1).

20. La baja programación de recursos financieros e incompleta ejecución presupuestal por parte de los gobiernos locales para la actividad de mantenimiento rutinario de caminos afirmados reflejan el problema de **baja cobertura del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados**.

21. Por lo anterior, en la presente auditoría de desempeño se ha priorizado auditar el servicio de mantenimiento rutinario de los caminos vecinales no pavimentados (afirmados).

### 1.3 NATURALEZA DEL EXAMEN

22. La Auditoria de Desempeño no está orientada a determinar responsabilidad administrativa, civil o penal, sino a identificar áreas de mejora sobre las cuales se brinden recomendaciones a fin de que los responsables del servicio auditado implementen acciones de mejora que impacten positivamente en los ciudadanos.

23. Para ello, se adopta un "enfoque orientado a problemas"[10], el cual contempla que a partir de posibles problemas en el proceso de producción y entrega del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados, se verifique su existencia y analice sus causas críticas. En particular, considerando el deterioro del estado de conservación de los caminos vecinales no pavimentados, el problema inicial es la baja cobertura del mantenimiento de caminos vecinales (considerando la baja programación y ejecución de recursos financieros para esta actividad). Sobre la base del análisis causal, se identifican áreas específicas de mejora y se proponen recomendaciones.

24. Esta auditoría aborda tres de las dimensiones de desempeño: (i) **eficacia**, en lo que se refiere al logro de los objetivos del servicio, esto es, si se mantienen los caminos vecinales afirmados priorizados que deben recibir mantenimiento rutinario, de acuerdo a su necesidad técnica; (ii) **economía**, en lo que se refiere a la capacidad de administrar óptimamente los recursos financieros para la implementación del servicio; y (iii) **calidad**, en lo que se refiere a la entrega del servicio en términos de oportunidad (p.ej. servicio permanente) o características técnicas.

[9] Base de datos del IVG remitido por Provias Descentralizado (PVD) mediante oficio n.° 734-2014-MTC/21 de 17 de marzo de 2014.
[10] Directiva n.° 011-2013-CG/ADE acápite 5.1.3

## 1.4 OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

25. El **objetivo general** del examen es "Determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales realizada por los gobiernos locales permite la adecuada cobertura del servicio".

26. Los **objetivos específicos** son:

- Determinar si la planificación establece los objetivos y metas del servicio de mantenimiento de las vías vecinales con la cobertura adecuada y de forma articulada con los planes locales.
- Evaluar si la asignación presupuestal se articula con el proceso de planificación para lograr una adecuada cobertura de la necesidad del servicio de mantenimiento de las vías vecinales.
- Evaluar si la ejecución financiera del servicio de mantenimiento de vías vecinales se realiza de manera oportuna a fin de asegurar su adecuada cobertura.
- Determinar si existe un seguimiento y evaluación de la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales, y si la información generada en dicho proceso se emplea en la planificación y cumple con advertir riesgos y problemas.

## 1.5 ALCANCE DEL EXAMEN

27. El **alcance del examen** se define a partir de cuatro aspectos: (i) entidades involucradas, (ii) aspectos relevantes, (iii) ámbito geográfico, y (iv) periodo de examen.

28. Las **entidades involucradas** en la provisión del servicio son:

- A nivel de gobierno nacional: El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que tiene la rectoría en materia de transportes y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - Provias Descentralizado (PVD), que es responsable del diseño de la intervención.
- A nivel de gobiernos locales: Municipalidades provinciales y sus institutos viales provinciales (IVP), que se encargan de la implementación del servicio, en coordinación con las municipalidades distritales donde se encuentran los caminos a mantener.

29. **Los aspectos relevantes** son cuatro y corresponden al ciclo de gestión del servicio: (i) la planificación, (ii) la asignación presupuestal, (iii) la ejecución financiera y iv) el seguimiento y la evaluación.

30. Estos aspectos se analizan para la actividad "mantenimiento rutinario manual" (en adelante, MRM) que ha sido priorizada sobre otras formas de mantenimiento rutinario que podrían realizar los distritos (mantenimiento rutinario mecanizado o mixto). La razón es que existe un modelo estandarizado de intervención liderado por las municipalidades provinciales, a través de sus IVP, con el apoyo técnico de PVD que promueve el MRM de manera terciarizada. Este modelo se viene implementando en el marco de la descentralización de la gestión de la infraestructura vial y es financiado principalmente mediante "transferencias programáticas condicionadas" efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a las municipalidades provinciales.

31. **El ámbito geográfico** del examen es de alcance nacional, en los distritos donde se implementó la intervención en el año 2013, en 174 provincias de 23 departamentos. Se seleccionaron seis (6) distritos en provincias distintas como "casos", en los cuales la comisión auditora efectuó trabajo de campo, para profundizar el análisis de los aspectos señalados anteriormente.

32. La ubicación de los distritos se detalla en el Cuadro n.° 4. Los criterios de selección se describen en el Anexo n.° 2 y el análisis de cada caso se presenta en los "reportes de caso", que se encuentran en el Anexo n.° 3.

**Cuadro n.° 4: Casos seleccionados para el Examen de Desempeño**

| N.° | Departamento | Provincia | Distrito |
|---|---|---|---|
| 1 | Piura | Piura | Tambogrande |
| 2 | Ayacucho | Huamanga | Vinchos |
| 3 | Junín | Chanchamayo | Perené |
| 4 | Moquegua | Mariscal Nieto | Torata |
| 5 | Cusco | Urubamba | Chinchero |
| 6 | Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo |

Elaboración propia.

33. El **periodo de examen** comprendió del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013, sin perjuicio de revisar las operaciones anteriores y posteriores relacionadas con los objetivos a evaluar.

## II. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EXAMEN

34. En este capítulo se describe brevemente el contexto bajo el cual se otorga las facultades en materia de gestión de infraestructura vial a los gobiernos locales y su relación con el modelo promovido por Provias Descentralizado (PVD), unidad ejecutora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En esa línea, se desarrolla el servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) a caminos vecinales, al cual se orienta este Examen de Desempeño.

### 2.1 ANTECEDENTES

35. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC), a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, es la autoridad competente para dictar las normas correspondientes a la gestión de la infraestructura vial y fiscalizar su cumplimiento[11]. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 4° del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial[12], la gestión de la infraestructura de la red vial nacional se encuentra a cargo del MTC, la red vial departamental o regional a cargo de los gobiernos regionales y la red vial vecinal o rural es competencia de las municipalidades provinciales.

36. El enfoque de las intervenciones viales se describe en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) 2012-2016 del MTC (MTC, 2012a)[13]. La priorización de las intervenciones se realiza en base a los veintidós (22) corredores logísticos existentes que se articulan con las vías departamentales y vecinales, y en concordancia con el primer Objetivo Estratégico General:

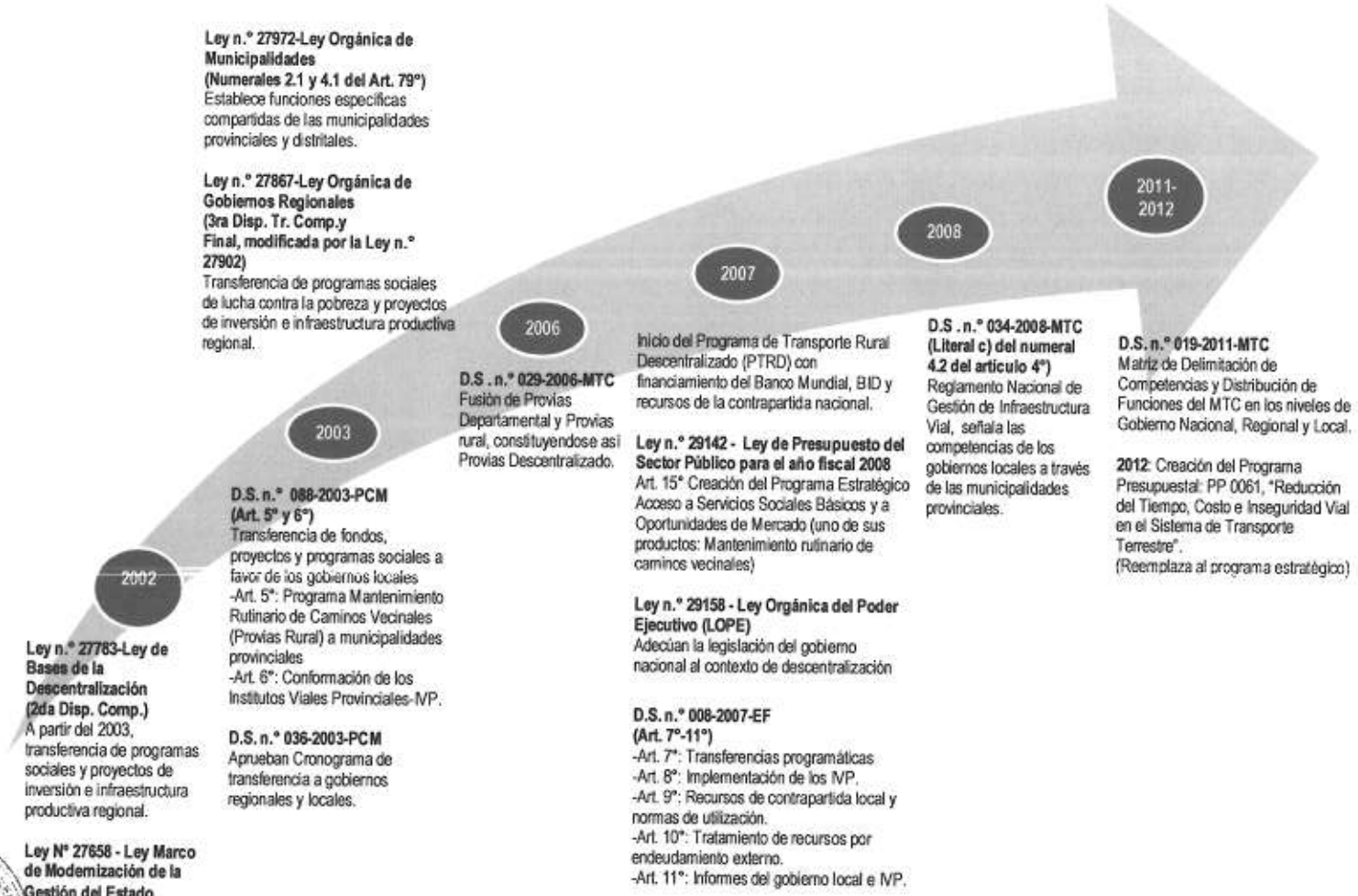
> *"Contar con infraestructura de transporte que contribuya al fortalecimiento de la integración interna y externa, al desarrollo de corredores logísticos, al proceso de ordenamiento territorial, protección del medio ambiente y mejorar el nivel de competitividad de la economía"* (pág. 38).

37. Asimismo, el objetivo específico 5.2 del Pesem es: *"Promover las intervenciones planificadas en la ejecución de programas, proyectos y actividades de transportes con gobiernos regionales y locales"* (pág. 49), el cual está bajo responsabilidad de Provias Descentralizado[14].

38. Con el fin de resolver los problemas de duplicidad y superposición de funciones, se publica la Ley n.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en diciembre del 2007, completando así el paquete de normas básicas que debían guiar el proceso de descentralización y que adecúan la legislación del gobierno nacional al contexto de descentralización, delimitando funciones. En el Gráfico n.° 4 se muestra la línea de tiempo relevante para la intervención.

[11] Artículos 57° y 58° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), aprobado mediante D.S. n.° 021-2007-MTC de 06 de julio de 2007.
[12] Aprobado mediante D.S n.° 034-2008-MTC de 25 de octubre de 2008.
[13] Aprobado con RM n.° 224-2012 MTC/01 de 07 de mayo de 2012.
[14] Se debe precisar que uno de los tres indicadores definidos dentro de este objetivo es el número de kilómetros de caminos vecinales cuyo mantenimiento rutinario es financiado por transferencias del MEF a los gobiernos locales.

**Gráfico n.° 4: Línea de tiempo relevante para la intervención**



39. Con el mismo fin, en el 2011, se definió la "Matriz de delimitación de competencias y distribución" del sector,[15] por la cual se transfirió a los gobiernos locales la competencia de "Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la red vial vecinal o rural y vías urbanas de su jurisdicción". En términos de seguimiento, el MTC es el ente rector para verificar el desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes (Art. 23° de la LOPE, en cuanto a las funciones generales de los ministerios).

40. Como parte del proceso de descentralización, la competencia en temas de gestión de infraestructura de los caminos vecinales se atribuye exclusivamente a las municipalidades provinciales y distritales, tal como lo establece los numerales 2.1 y 4.1 del artículo 79° de la Ley n.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades[16], y el literal c) del numeral 4.2 del artículo 4° del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial[17].

41. Con la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones (que se presenta en el Anexo n.° 4), fue posible establecer de manera detallada cada una de las atribuciones en materia de infraestructura vial, por nivel de gobierno, y específicamente en los siguientes aspectos: (i) formular políticas y aprobar normas y regulaciones; (ii) formular y aprobar los planes de infraestructura vial; administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de las redes viales; conducir y ejecutar los planes, programas y proyectos en infraestructura vial; (iii) conducir y operar el sistema de peajes y pasajes, emergencias viales; fiscalizar la gestión de la red vial, así como las normas técnicas y administrativas; ejercer potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas; prestar apoyo técnico, difusión de las políticas y normativas; (iii) supervisar la gestión de la red vial, así como supervisar y evaluar el cumplimiento de la normativa, planes, programas y proyectos de infraestructura vial.

42. Si bien, durante todo este proceso, se han transferido funciones en materia vial a los gobiernos locales, se observa que aún queda pendiente una delimitación de competencias específicas a nivel de municipalidad provincial y municipalidad distrital, que les permita organizar u conducir la gestión de infraestructura vial bajo su jurisdicción, evitando así toda duplicidad en roles y funciones que afecte la provisión del servicio.

## 2.2 El Rol del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provias Descentralizado

43. Provias Descentralizado (PVD)[18], desarrolla actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso, ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural en sus distintos modos. Asimismo, promueve el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada del transporte departamental y rural.

44. Dentro de la organización de PVD, como se aprecia en el Gráfico n.° 5, las unidades de línea relacionadas al proceso de gestión de la infraestructura vial vecinal son: la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR), la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI) y la Unidad Gerencial de Estudios (UGE).

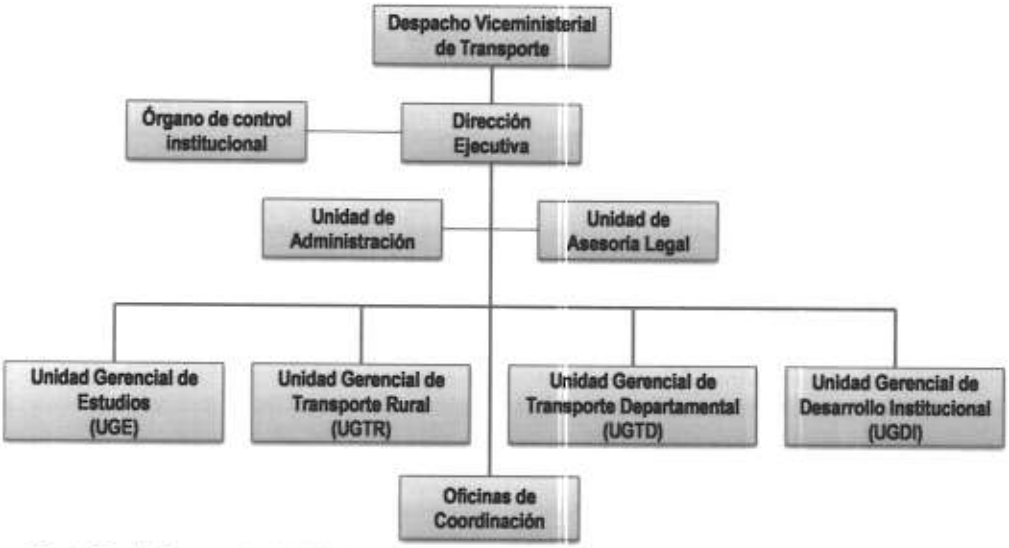
[15] Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, aprobada mediante D.S. n.° 019-2011-MTC.

[16] Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales: "2.1. Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural (...)".
Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales: "4.1. Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural (...)"

[17] El Reglamento señala, en el acápite c) sobre las autoridades competentes: "Los Gobiernos Locales a través de las municipalidades provinciales, a cargo de la gestión de la infraestructura de la Red Vial Vecinal o Rural".

[18] Creado por fusión de Provias Departamental y Provias Rural bajo la modalidad de fusión por absorción, mediante D.S. n.° 029-2006-MTC del 12 de agosto de 2006.

Gráfico n.° 5: Organigrama de Provias Descentralizado




Fuente: Provias Descentralizado-MTC (http://www.proviasdes.gob.pe/).

45. De acuerdo al Manual de Organización y Funciones de PVD, que data del 2008[19], la **UGTR** es responsable técnico del seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de las obras e infraestructura de transporte rural, desarrollada por los gobiernos locales. Dirige el programa de inversiones correspondiente a la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de transporte rural.

46. Por su parte, la **UGDI** se encarga de coordinar el proceso de descentralización y transferencia de la gestión de infraestructura de transporte rural a los gobiernos locales, promover el desarrollo institucional de unidades especializadas en gestión de transporte en los gobiernos locales, fortalecer las capacidades en gestión de transporte, desarrollar diversos mecanismos para garantizar la gestión pública eficiente de dicha infraestructura, y promover el desarrollo de actividades no públicas relacionadas con el transporte rural.

47. De otro lado, la **UGE** realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de los estudios y expedientes técnicos. Asimismo, elabora, supervisa y aprueba los expedientes técnicos de proyectos de infraestructura de transporte rural.

48. Además, PVD cuenta con Oficinas de Coordinación, que son responsables de realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de las distintas acciones de PVD en un área geográfica determinada; así como, participar en su ejecución cuando corresponda. En el periodo de examen, PVD tenía veintidós (22) oficinas de coordinación zonal: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martin, Tacna-Moquegua, Tumbes y Ucayali[20].

## 2.3 MODELO DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL

49. Desde el año 2003[21], en el marco del proceso de descentralización, Provias Rural (hoy, PVD) viene realizando en forma gradual la transferencia de la gestión de la infraestructura vial a los gobiernos sub-nacionales, específicamente del programa de mantenimiento rutinario de los

[19] Aprobado por R.M. n.° 2684-2008-MTC/21 de 29 de diciembre de 2008.
[20] Según lo publicado en el portal web: http://www.proviasdes.gob.pe/
[21] Según D.S. n.° 036-2003-PCM de 02 de abril de 2003.

caminos vecinales y departamentales[22]. Ese mismo año[23], se aprobó la conformación de los Institutos Viales Provinciales, los cuales ejecutan el programa de mantenimiento de los caminos vecinales[24].

***Institutos Viales Provinciales (IVP)***

50. Los IVP son organismos públicos descentralizados adscritos a las municipalidades provinciales[25], con personería jurídica de Derecho Público, integrados por el alcalde provincial y alcaldes distritales, cuyas municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 194° de la Constitución Política del Perú. Los IVP deben contar con un estatuto, aprobado en Asamblea de las municipalidades distritales del ámbito jurisdiccional de la provincia correspondiente.

51. Como se aprecia en el Gráfico n.° 6, las principales instancias en la organización de un IVP estándar son:

- ***Comité Directivo.-*** Órgano de mayor jerarquía, encargado de la dirección y supervisión de la marcha del IVP. Está presidido por el alcalde provincial e integrado por todos los alcaldes distritales.
- ***Gerencia General.-*** Órgano de mayor jerarquía administrativa del IVP. Está a cargo del gerente general, quien es designado por el Comité Directivo. Están impedidos de ejercer este cargo los regidores de la municipalidad provincial, alcaldes distritales y regidores.
- ***Unidad de Operaciones.-*** Órgano encargado de la implementación de la gestión de infraestructura vial rural de la provincia en materia de ingeniería, que comprende básicamente la elaboración de expedientes técnicos, la ejecución y el mantenimiento de las obras viales. Depende jerárquicamente de la Gerencia General y está a cargo de un Jefe de Operaciones.

**Gráfico n.° 6: Organigrama de IVP estándar**

Fuente: Basado en el Instructivo de Implementación de un IVP. Kit de Herramientas para la Gestión Descentralizada (PVD).

[22] Incorpora los comentarios del Director Ejecutivo de PVD al Informe Preliminar (Comentarios del gestor, remitidos mediante Oficio n.° 0279-2015-MTC/04 de 26 de febrero de 2015).
[23] Según el Decreto Supremo n.° 088-2003-PCM de 30 de octubre de 2003.
[24] Incorpora los comentarios de UGDI de PVD al Informe Preliminar (Comentarios del gestor, remitidos mediante Oficio n.° 0279-2015-MTC/04 de 26 de febrero de 2015).
[25] Según lo dispuesto por el Artículo 5° del D.S n.° 088-2003-PCM, "Transferencia de Fondos, Proyectos y Programas sociales a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural, y el ex-organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur, en el marco del Decreto Supremo n.° 036-2003-PCM".

52. El Gerente General puede crear otros órganos de asesoramiento, apoyo o de línea, que sean necesarios para el cumplimiento de su finalidad, previa autorización del Comité Directivo.

53. El Recuadro n.° 1 presenta las principales funciones de un IVP.

**Recuadro n.° 1: Principales funciones de un Instituto Vial Provincial (IVP)**

- Programar, concertar, y ejecutar los estudios, obras y actividades del Plan Vial Provincial Participativo.
- Evaluar y actualizar el Plan Vial Provincial Participativo.
- Actuar como un órgano técnico-operativo de gestión para la ejecución de las diversas obras viales de la zona y su consecuente rehabilitación, mantenimiento y operatividad, así como, para emitir opinión calificada sobre los proyectos de normas que conlleven aspectos viales de la zona de influencia del IVP.
- Gestionar, concertar y administrar los recursos provenientes del gobierno nacional, gobierno regional, entidades privadas, entidades cooperantes y de las municipalidades que participan en su creación, para destinarlos al tratamiento de las vías priorizadas.
- Asesorar a los gobiernos locales en aspectos técnico-operativos en temas relacionados con el ámbito de su competencia.
- Coordinar la ejecución de las inversiones que efectúe el sector público y el privado en los caminos rurales de su jurisdicción.
- Participar en otras actividades relacionadas con el desarrollo integral de los caminos rurales de la provincia.

Fuente: PVD (2014), II Compendio de buenas prácticas en gestión vial descentralizada, pág. 16.

54. Durante el 2007[26], se aprobó la implementación de los IVP que cumplan con los mecanismos de verificación establecidos por el Consejo Nacional de Descentralización y cuenten con instrumentos de gestión aprobados por el Comité Directivo (reglamento de organización y funciones, cuadro de asignación de personal, y manual de organización y funciones). Para el 2013, existían 188 IVP, de los cuales se habían implementado 171 IVP (PVD, 2014, pág. 17).

55. En dicho año, los IVP tuvieron diverso grado de implementación y desarrollo, lo cual se mide, semestralmente, mediante la aplicación de una "ficha de tipologización" (ver Anexo n.° 5-A). Esta herramienta permite conocer el grado de avance y evolución de los diversos indicadores por cada IVP en dos dimensiones: (i) *Estratégica*, que determina el potencial desarrollo del IVP; y (ii) *Operativa interna*, que determina la capacidad de respuesta o gestión del IVP.

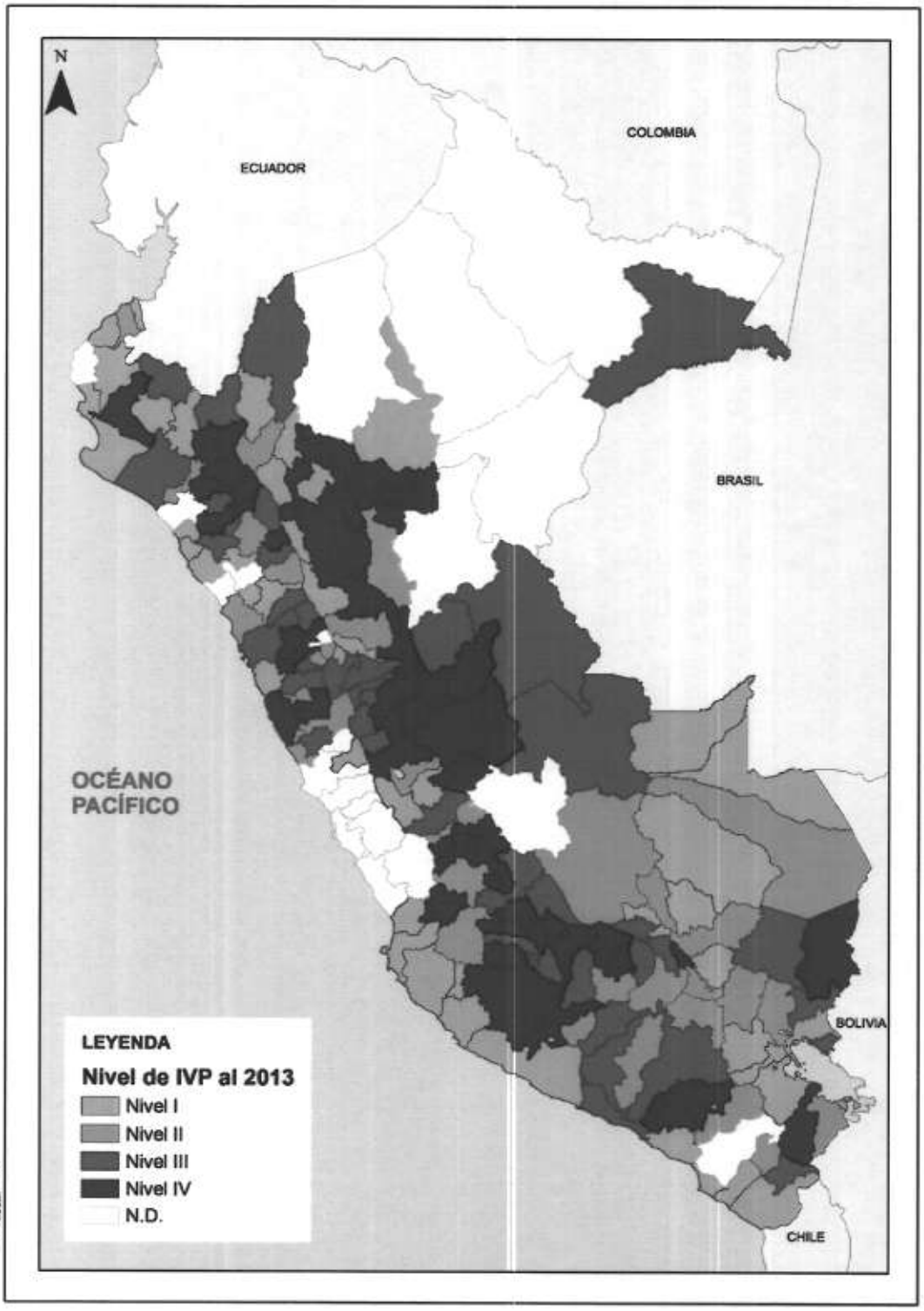
56. En base al puntaje obtenido en esa ficha, los IVP se ubican en alguno de los cuatro niveles de desarrollo: Nivel I: Incipiente capacidad de gestión; Nivel II: Baja capacidad de gestión; Nivel III: Capacidad aceptable de gestión; y Nivel IV: Gestión de alto desempeño. El Mapa n.° 1 muestra la distribución de los IVP según su nivel a nivel nacional.

57. Cabe señalar que, en la medición de los IVP realizada en junio de 2013, se categorizó a 174 IVP y se concluyó que más de la mitad (54% o 94 IVP) había desarrollado sus capacidades de gestión, al alcanzar el nivel III y IV. Esto implicaba que tenían capacidad para gestionar financiamiento y para formular perfiles y expedientes técnicos; algunos de ellos realizaban obras de infraestructura económica (saneamiento, irrigaciones, etc.) y funciones de transporte y tránsito rural y contaban con respaldo político de sus alcaldes.

58. Al respecto, en el Plan estratégico sectorial multianual (Pesem) 2012-2016, dentro del objetivo específico 5.4 "*Apoyar técnicamente a los gobiernos regionales y locales en la institucionalidad y gestión de infraestructura y servicios de transportes*", se había definido como meta para el 2016 que el 60% de los IVP se encontrasen en nivel III y IV. Entonces, el resultado obtenido a junio de 2013 (54%) estuvo cerca a la meta proyectada.

[26] Según D.S. n.° 008-2007-EF de 06 de febrero de 2007.

**Mapa n.° 1: Distribución de IVP según su nivel a nivel nacional**

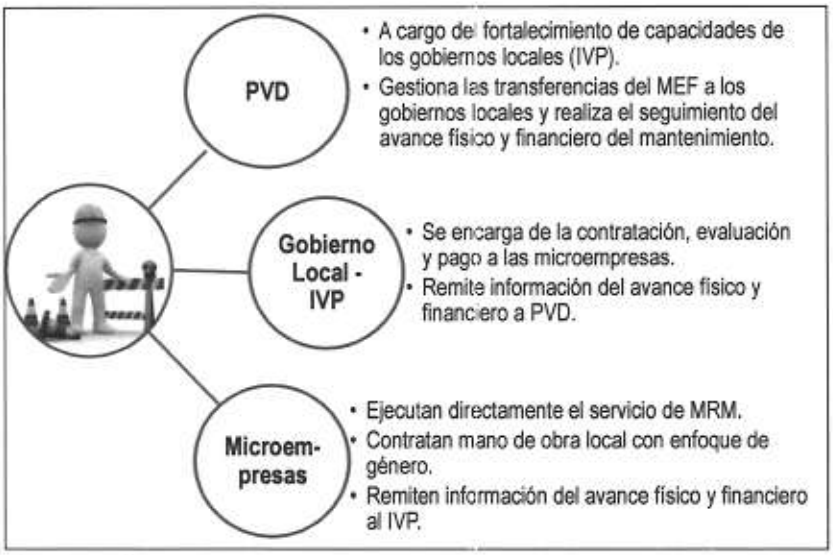



N.D.: Son provincias que no cuentan con un IVP calificado en alguno de los cuatro niveles.
Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Elaboración propia.

***Actores involucrados en la provisión del servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM)***

59. La provisión del servicio de MRM opera con la participación de tres actores principales: PVD, los gobiernos locales y las microempresas de mantenimiento vial. El Gráfico n.° 7 muestra las relaciones entre estos actores en la provisión del servicio auditado.

**Gráfico n.° 7: Actores involucrados en el servicio de MRM**




Elaboración propia.

60. PVD viene transfiriendo la gestión de la infraestructura vial a los gobiernos locales. Está a cargo del fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales. Brinda asistencia técnica sobre el Plan Vial Provincial Participativo, que es el documento de gestión que guía la planificación vial, bajo un enfoque de desarrollo de potencialidades de la provincia.

61. PVD gestiona ante el MEF el otorgamiento del presupuesto para el servicio de mantenimiento de caminos vecinales, bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas[27], basadas en el principio de subsidiariedad y de la estrategia de superación de la pobreza, según el modelo de gestión de infraestructura vial asumido por PVD.

62. De acuerdo a este modelo, en el marco del D.S. n.° 008-2007-EF, para la transferencia de los recursos públicos se requiere la suscripción de convenios de gestión entre el MTC, representado por PVD, y los gobiernos locales a través de los IVP, los cuales están encargados de la gestión de infraestructura vial provincial y de contratar a las microempresas de mantenimiento vial que realizarán el MRM. En dichos convenios se indican los compromisos de ambas partes, la transferencia de recursos, el destino de los mismos y las metas a alcanzar. En los casos que se otorgue contrapartida desde la municipalidad distrital hacia la provincial, se suscribe un convenio de transferencia de recursos para el financiamiento de los caminos vecinales que están a cargo de PVD.

63. Por su lado, los gobiernos locales (a través de sus IVP) contratan, evalúan y efectúan el pago de los servicios de las microempresas de mantenimiento vial, que deben estar conformadas por miembros de la comunidad. Asimismo, remiten información del avance físico y efectúan la rendición financiera a PVD. En tanto, las microempresas ejecutan directamente el servicio de MRM y remiten información a los respectivos IVP sobre los avances físico y financiero.

[27] Los fondos públicos están condicionados al cumplimiento de las políticas nacionales para la superación de la pobreza; así como al monitoreo y evaluación de los resultados establecidos en los Convenios de Gestión a suscribirse, para lo cual las municipalidades presentarán al sector correspondiente los informes respectivos (Art. 7 del Decreto Supremo n.° 008-2007-EF de 06 de febrero de 2007).

64. Bajo este contexto, el MRM constituye una actividad de carácter preventivo que se realiza de manera permanente[28] para conservar los niveles de servicio del camino vecinal una vez concluida su rehabilitación por parte de PVD, gobiernos locales u otros actores involucrados en la intervención de los caminos vecinales.

65. Para fines del objeto de examen, el análisis se centra en el servicio de MRM de caminos vecinales afirmados bajo competencia en la implementación de los gobiernos locales, representados por los IVP, en el marco de proceso de descentralización y acompañados por PVD.

## III. ANÁLISIS Y RESULTADOS

66. El recojo y análisis de la información se realizó a dos niveles, nacional y de casos, empleando una metodología mixta (cualitativa-cuantitativa). A nivel nacional, se emplearon las siguientes herramientas cualitativas: revisión de archivo documental y aplicación de entrevistas semi-estructuradas y talleres con funcionarios de MTC y PVD. Además, se analizaron las bases de datos del Inventario Vial Georreferenciado elaborado por PVD, la ficha de tipologización de IVP al primer semestre del 2013 y la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del sector público. En menor medida, se revisó el Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica (Sigat) de PVD.

67. Asimismo, se utilizó información proporcionada por PVD de las intervenciones de MRM financiadas a nivel de tramo (una porción de un camino vecinal), para cada distrito y provincia, con recursos ordinarios (Tesoro público) y recursos determinados (Fonie).

68. Dicha información se complementó con la obtenida en los casos, a través de instrumentos utilizados en el trabajo de campo, realizado entre junio y agosto de 2014: (i) revisión documental, (ii) entrevistas semi-estructuradas, y (iii) talleres participativos. Asimismo, se analizó información presupuestal de los gobiernos locales. El detalle sobre la metodología cualitativa se describe en el Anexo n.° 6. Como se señaló en la Introducción, un análisis de las dificultades con las bases de datos se presenta en el Anexo n.° 5. Una breve descripción de las herramientas utilizadas en el trabajo de campo se presenta en el Cuadro n.° 5.

**Cuadro n.° 5: Herramientas para recopilación de información a nivel local y nacional**

| Herramientas de recopilación de información | Herramienta cualitativa | Herramienta Cuantitativa | Nivel de la información |
|---|---|---|---|
| Revisión de Archivo Documental | X | | Nacional (MTC y PVD) / 6 casos |
| Entrevistas semi-estructuradas | X | | Nacional (MTC y PVD) / 6 casos |
| Talleres participativos | X | | Nacional (MTC y PVD) / 6 casos |
| Análisis de bases de datos | | X | Nacional |

Elaboración propia.

69. Los documentos utilizados para el desarrollo del presente análisis se encuentran listados en el Anexo n.° 7 (Fuentes utilizadas). Cabe señalar que para citar los audios, entrevistas y talleres se empleó un sistema de códigos, detallado en el mismo Anexo.

70. Los resultados se presentan organizados en tres secciones principales: **situación encontrada**, donde se describe los aspectos analizados con respecto a la situación esperada, definiendo brechas; **causas críticas**, que son las explicaciones de las brechas observadas entre la situación encontrada y la esperada, sobre las cuales se proponen acciones de mejora de desempeño; y **posibles efectos**, que son consecuencias de la situación encontrada que ocurrieron o podrían ocurrir de no efectuar las acciones de mejora propuestas como recomendaciones.

[28] De acuerdo a lo que señala el modelo operacional de "Anexo 2" del PP 0061 para caminos vecinales no pavimentados.

71. Los resultados se presentan en el orden de los objetivos específicos de la auditoría. No obstante, se debe hacer dos precisiones. Primero, "la asignación presupuestal" (correspondiente al objetivo específico n.° 2) cuenta con un resultado transversal a los objetivos vinculados a la planificación y ejecución financiera del servicio. Como el servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) se financia principalmente mediante "transferencias programáticas condicionadas" efectuadas por el MEF a las municipalidades provinciales (y no con recursos priorizados por los gobiernos locales), es relevante analizar (i) si dicha asignación presupuestal respondió a la necesidad técnica de mantenimiento vial identificada en la planificación por los gobiernos locales y (ii) cómo la disponibilidad de recursos financieros afectó la ejecución financiera para garantizar la provisión permanente del servicio de MRM. Estos temas se analizan en la situación encontrada de los subcapítulos 3.1 y 3.2, respectivamente.

72. Segundo, "el seguimiento y evaluación" (correspondiente al objetivo específico n.° 4) cuenta con dos resultados: uno relacionado al seguimiento de la ejecución del servicio y otro, a la evaluación de sus resultados. En primer lugar, como la característica principal de dichas transferencias es que están condicionadas al cumplimiento de políticas nacionales para la superación de la pobreza y al monitoreo y evaluación de los resultados establecidos en los convenios de gestión suscritos por los gobiernos locales y PVD, en el subcapítulo 3.3 se analiza si el seguimiento de la ejecución del servicio permite concluir sobre el logro de dichos resultados y si estos condicionan la continuidad de las transferencias. En segundo lugar, como el servicio de MRM forma parte de un programa presupuestal, en el subcapítulo 3.4 se analiza si la evaluación de los resultados del servicio promovido por PVD está articulada con los objetivos definidos por el rector de la política de transportes (MTC) en dicho programa y con la evaluación del logro de tales objetivos a través de indicadores.

## 3.1 PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO

73. En este subcapítulo se analiza la implementación del modelo de planificación vial promovido por PVD hacia los IVP, el cual debió ser empleado previamente a la ejecución del servicio de MRM. Este modelo no necesariamente coincidía con otros que empleaban los gobiernos locales para planificar las intervenciones que ejecutaban directamente con uso intensivo de maquinaria (mantenimientos rutinarios mecanizados, periódicos, de emergencia, entre otros).

74. Según PVD, el objetivo del MRM era mantener la transitabilidad del camino, entendida como "la condición de circulación del vehículo respecto a la seguridad, confort y tiempo de viaje" (PVD, 2008, pág. 53), como lo precisaban los convenios de gestión firmados entre PVD y los IVP. Esta intervención debía realizarse una vez que el camino hubiese sido recién construido o rehabilitado, a fin de mantener su estado de conservación (MTC, 2014a, pág. 103).

75. La planificación de la intervención de MRM estaba a cargo de los gobiernos locales, a través de los IVP, y se realizaba a dos niveles: a nivel estratégico, se definían las prioridades de tipos y zonas de intervención, y a nivel operativo, se identificaban las características específicas del camino antes de la intervención para poder programarla. Así se determinaba la necesidad técnica del servicio: el tramo a intervenir[29], el número de kilómetros y el tipo de mantenimiento a realizar.

[29] Un tramo es "cualquier porción de una ruta o carretera comprendida entre dos puntos referenciales, localizados a lo largo del trazo o eje de carretera. La unión de tramos constituye una ruta o carretera". Mientras, una ruta es una carretera o camino longitudinal o transversal que, unida a otras rutas, forma una red vial (MTC, 2008a, Vol. III, pág. 25).

## Situación encontrada

76. En esta sección, se desarrolla la situación de ambos niveles de planificación y se analiza si las intervenciones planificadas reflejan una correspondencia entre la necesidad técnica y la asignación presupuestal.

### *Planificación vial estratégica*

77. Provias Descentralizado (PVD) ha desarrollado una metodología de planificación estratégica de la gestión de infraestructura vial descentralizada para ser aplicada por los IVP, cuyo principal instrumento es el **Plan Vial Provincial Participativo**. Este plan permite identificar las potencialidades de desarrollo territorial de la provincia, sobre las cuales se identifican las prioridades en materia de infraestructura vial, que deben orientar las decisiones de inversión (construcción, rehabilitación, mejoramiento) y mantenimiento (rutinario y periódico) de las provincias en un horizonte de diez (10) años (PVD, 2008).

78. En ese sentido, el plan vial provincial participativo debe estar alineado con las prioridades de desarrollo territorial de la provincia y región, así como las políticas del sector. Asimismo, las prioridades de dicho plan vial deben contemplarse en la programación presupuestal, lo cual debe ser asegurado por el IVP correspondiente (PVD, 2014).

79. PVD (2008) señala que se debe contar con un **Inventario Vial Georreferenciado** que permita determinar la oferta de la infraestructura vial de la provincia. Este debe contener información relativa al estado, la conectividad y la transitabilidad de los caminos, así como la priorización de los mismos (PVD, 2008; 2009a). En tal sentido, el inventario vial georreferenciado debe contener lo señalado en el Recuadro n. °2.

**Recuadro n.° 2: Principales características del camino que deben figurar en el inventario vial georreferenciado**

El inventario vial georreferenciado debe identificar diez (10) características físicas o elementos del camino, que sirven para determinar su estado situacional y conocer el nivel de intervención requerido:

1. Código de la carretera o camino;
2. Longitud del camino, métrica expresada en kilómetros y sus progresivas;
3. Ancho de la plataforma;
4. Tipo de superficie de rodadura;
5. Estado de conservación del camino (bueno, regular, malo, muy malo, intransitable);
6. Tipo de terreno (topografía);
7. Tipo de señalización existente en el camino;
8. Tipo de puentes y pontones;
9. Número de alcantarillas; y
10. Localización de puntos notables (centros poblados, lugares turísticos o de interés local), como de puntos críticos (taludes, cauces del rio, otros), puentes y desvíos de los caminos.

Fuente: Guía metodológica: Levantamiento georreferenciado de las principales características de la red vial vecinal (PVD, 2009a, pág. 24).

80. A continuación se describe la situación de la planificación, mediante el análisis del estado de los instrumentos de planificación vial estratégica promovidos por PVD; es decir, el plan vial provincial participativo y el inventario vial georreferenciado. Es importante precisar que, durante el periodo de examen, existían 195 provincias, de las cuales 191 contaban con caminos vecinales de acuerdo al inventario vial georreferenciado remitido por PVD a la comisión auditora; sin embargo, solo 188 provincias contaban con IVP[30].

[30] De acuerdo al Inventario Vial Georreferenciado proporcionado por PVD (Oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014) había 191 provincias a nivel nacional con caminos vecinales. Las 4 provincias sin caminos vecinales eran: Callao (Callao), Purús (Ucayali), Mariscal Castilla y Requena (ambas en Loreto). No obstante, la UGDI manifestó que "el ámbito de PTRD consideraba 193 provincias sin Lima y Callao" (Comentarios del gestor, remitidos mediante Oficio n.° 0279-2015-MTC/4 de 26 de febrero de 2015).

81. Con respecto a la **vigencia de los planes viales provinciales participativos**, a nivel agregado, según información del portal de PVD[31], en el año 2013, solo el 55% de los IVP contaron con dichos planes vigentes (104 IVP de un total de 188). En cuanto a la vigencia del plan vial provincial participativo, a partir del 2008 se definió que sea de diez (10) años[32]. De esta manera, como se muestra en el Cuadro n.° 6, casi todos los planes viales vigentes contemplaron un periodo de diez (10) u once (11) años. En contraste, los planes viales provinciales participativos no vigentes tuvieron plazos más cortos (cinco o seis años).

**Cuadro n.° 6: IVP según vigencia y horizonte de tiempo del PVPP (en número y porcentaje)**

| VIGENTES | | | NO VIGENTES | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Horizonte de tiempo | Nro. | Porcentaje | Horizonte de tiempo | Nro. | Porcentaje |
| 6 años | 1 | 1% | 1 año | 1 | 1% |
| 8 años | 1 | 1% | 4 años | 1 | 1% |
| 10 años | 72 | 69% | 5 años | 30 | 36% |
| 11 años | 30 | 29% | 6 años | 52 | 62% |
| **Sub-total** | **104** | **100%** | **Sub-total** | **84** | **100%** |

PVPP: Plan Vial Provincial Participativo.
Fuente: Consulta web en portal de PVD (Diciembre 2014).
Elaboración propia.

82. Lo anterior refleja que, en el periodo de examen, 84 IVP tuvieron planes viales provinciales participativos desactualizados. Además, aquellos IVP que sí tenían plan vigente contaban con plazos más largos de vigencia; es decir, no había certeza de que la información estuviese actualizada. Esto es más relevante cuando se han construido o rehabilitado nuevos caminos vecinales, que originan la necesidad de actualizar los inventarios viales georreferenciados, o cuando las localidades han experimentado cambios importantes en sus actividades económicas o dinámica poblacional que modifiquen las potencialidades existentes en la provincia.

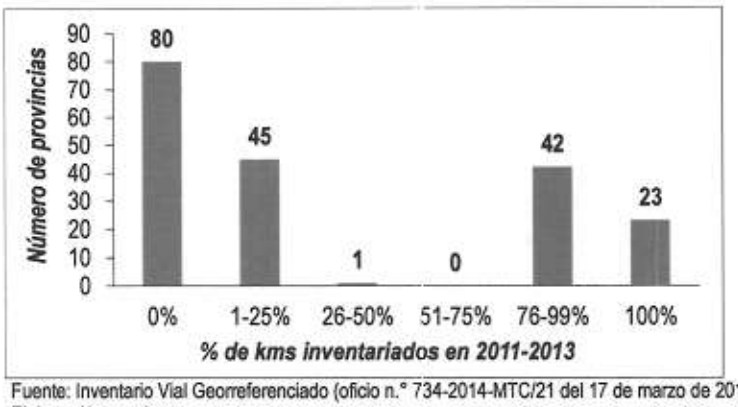
83. Otro punto a resaltar es la situación respecto a la **actualización de los inventarios viales georreferenciados**. En términos agregados, según la base de datos del inventario vial georreferenciado, elaborada por PVD, menos de la mitad de los kilómetros de la red vial vecinal (48%) había sido inventariada en el periodo 2011-2013.

84. A nivel de provincias con caminos vecinales (191 de las 195 existentes), solo 23 provincias contaban con el 100% de su red vial registrada en un inventario vial georreferenciado en el periodo 2011-2013. Asimismo, 125 provincias (65% del total de provincias con caminos vecinales) tenían 25% o menos de sus kilómetros inventariados en dicho periodo.

85. El Gráfico n.° 8 muestra el número de provincias según su porcentaje de kilómetros inventariados en el periodo 2011-2013. Durante el periodo de examen, la mayor parte de la red vial vecinal de las provincias no había sido inventariada en los últimos tres años. Los detalles de este análisis se encuentran en el Anexo n.° 5-B.

[31] Consulta web efectuada en diciembre de 2014.
[32] Según numeral 5.1 - Visión, Capítulo V – Propósito del plan, Guía para formular el Plan Vial Provincial Participativo (PVD, 2008).

**Gráfico n.° 8: Provincias según su porcentaje de kilómetros inventariados entre 2011 y 2013**



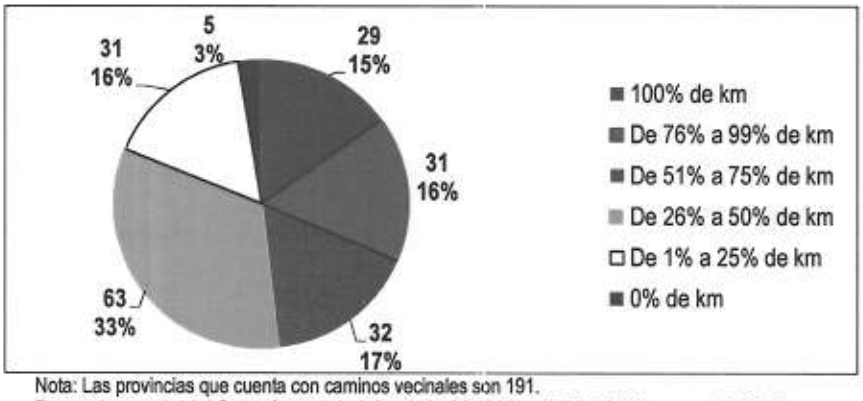

Fuente: Inventario Vial Georreferenciado (oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014).
Elaboración propia.

86. Sin embargo, los kilómetros inventariados no siempre contaron con código de ruta como se explica más adelante. Esta situación puede afectar el servicio porque distintos actores pueden programar intervenciones simultáneas en un mismo camino (al tener distintos códigos). Además, puede brindarse un servicio de mantenimiento inadecuado si no se conoce la historia del camino, por ejemplo, si no hay registros de rehabilitaciones o mantenimientos periódicos realizados en el pasado en un camino que se quiere mantener.

87. Los inventarios viales georreferenciados reflejan dos categorías de vías o caminos según su estado de registro en el clasificador de rutas del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac): i) vías vecinales registradas, que cuentan con un código de ruta definitivo, y ii) vías vecinales no registradas, que han sido inventariadas por los gobiernos locales en coordinación con PVD y tienen asignado un código provisional o temporal para su inscripción en el Registro Nacional de Carreteras[33].

88. En términos agregados, según el inventario vial georreferenciado elaborado por PVD, solo 29 provincias contaban con el 100% de su red vecinal con código de ruta, lo cual representa el 15% de las provincias, como se muestra en el Gráfico n.° 9. Además, 99 provincias (52% del total de provincias con caminos vecinales) tenían 50% o menos de sus kilómetros de la red vial vecinal con código de ruta.

**Gráfico n.° 9: Provincias según su porcentaje de kilómetros con código de ruta**




Nota: Las provincias que cuenta con caminos vecinales son 191.
Fuente: Inventario Vial Georreferenciado (oficio N.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014).
Elaboración propia.

[33] El estado de la red vial vecinal y el destalle de su nivel de registro se precisa en el informe n.° 03-2013-MTC/GTT del 02 de diciembre de 2013 (recuperado el 01 de marzo de 2015 de: http://www.aate.gob.pe/transparencia_aate/upload_obras/situacion_redes_viales_SINAC.pdf)

89. Al respecto, a partir del 2011, el MTC viene actualizando la codificación de la red vecinal, en base a información proporcionada por PVD[34]. En setiembre de 2013, mediante D.S. n.° 012-2013-MTC, se aprobó el actual clasificador de rutas del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac).

90. Si se analiza la situación de los instrumentos de planificación, a nivel de los seis (6) casos visitados, se observa que dos (2) casos (Piura y Chanchamayo) contaban con un plan vial provincial participativo vigente, como se muestra en el Cuadro n.° 7. Sin embargo, tres (3) de los cuatro (4) casos que no tenían un plan vial vigente (Huamanga, Mariscal Nieto y Leoncio Prado), sí habían elaborado un inventario vial georreferenciado en el periodo 2011-2012 con la finalidad de actualizar su plan. En contraste, un caso (Urubamba) no había actualizado su respectivo inventario desde el 2007.

**Cuadro n.° 7: Situación de instrumentos de planificación estratégica de los seis casos**

| Provincia / IVP | Piura | Urubamba | Chanchamayo | Huamanga | Mariscal Nieto | Leoncio Prado |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Caso (Distrito)** | **Tambogrande** | **Chinchero** | **Perené** | **Vinchos** | **Torata** | **José Crespo y Castillo** |
| Vigencia del PVPP | 2010-2019 | 2007-2012 | 2012-2021 | 2003-2008 | 2004-2009 | 2004-2009 |
| Año del IVG | 2009 | 2007 | 2012 | 2011 | 2011 | 2012 |

IVP: Instituto Vial Provincial; PVPP: Plan Vial Provincial Participativo; IVG: Inventario Vial Georreferenciado.
Fuente: Anexo n.° 3 (casos).
Elaboración propia.

91. Así, tanto del análisis transversal como del detalle recogido en los casos visitados, se constata que varios IVP no elaboraron o actualizaron su plan vial provincial participativo e inventario vial georreferenciado, para orientar la planificación estratégica de la intervención del MRM. Incluso, en aquellos casos que sí contaron con estos instrumentos, se encontraron algunos problemas como, por ejemplo, el bajo nivel de registro de códigos de ruta definitivos y la desactualización del inventario vial para la totalidad de los kilómetros de caminos vecinales existentes.

***Planificación operativa del MRM***

92. De acuerdo a la metodología propuesta por PVD, cada IVP debe considerar las prioridades anuales establecidas en su plan vial provincial participativo e incluirlas en su Plan Operativo Institucional (POI) o Plan de Acción, que reflejan los objetivos y metas a nivel de proyectos de inversión y actividades (mantenimiento).

93. Sin embargo, a nivel agregado, no todos los IVP durante el periodo de examen contaron con un plan operativo formulado, aprobado y al menos ejecutado. Del análisis de la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013), se observa que, si bien el 94% de los IVP contaron con un plan operativo o plan de acción formulado, solo el 84% había llegado a ejecutarlo y tan solo el 60% lo había evaluado[35].

94. A nivel de los casos visitados, como se observa en el Cuadro n.° 8, solo tres (3) de los seis (6) casos contaban con dichos documentos de planificación, mientras que en los otros tres no se pudo ubicar o precisar si contaron con un POI para el año 2013.

[34] En el 2011 se actualizó la codificación de la red vial vecinal de 10 departamentos. En el 2013, se hizo lo propio con 2 departamentos. Según información de la Dirección de Caminos, se viene realizando una nueva actualización del clasificador de rutas, incluyendo la codificación de 12 departamentos en el primer semestre del 2015 (correo electrónico de 09 de enero de 2015 y "Reunión de presentación de conclusiones y recomendaciones para ser incorporadas en el Informe Final" de 25 de marzo de 2015).

[35] Pregunta 2.5 ¿Cuál es la situación del Plan Operativo Institucional o Plan de Acción 2013 del IVP?

**Cuadro n.° 8: Situación del POI de los IVP de los seis casos**

| Provincia | Piura | Urubamba | Chanchamayo | Huamanga | Mariscal Nieto | Leoncio Prado |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Caso (Distrito)** | **Tambogrande** | **Chinchero** | **Perené** | **Vinchos** | **Torata** | **José Crespo y Castillo** |
| IVP cuenta con POI aprobado 2013 | SÍ | NO | SÍ | SÍ | NO | NO |
| Observación | Solo se programó el mantenimiento y rehabilitación de 144 km (meta global). | No aplica. | Se programaron 05 tramos para 05 distritos de la provincia de Chanchamayo, entre los cuales se encontraba el tramo del distrito de Perené. | Indica obras de mantenimiento periódico para 09 tramos. | No aplica. | No aplica. |

POI: Plan operativo institucional.
Fuente: POI y POA remitidos por los IVP, así como los oficios n.° 039-2014-GG/IVPMN-MOQ y n.° 257-2014-GG-IVP/LP.
Elaboración propia.

95. En relación a los tres (3) casos que contaron con POI aprobado para el año 2013, solo el tramo del caso Perené tenía programado el mantenimiento rutinario. Sin embargo, en el caso Tambogrande, dadas las características genéricas del POI del IVP, no fue posible verificar si el tramo estaba programado con dicho mantenimiento[36]. Finalmente, en el caso Vinchos, se constató que uno de los tres tramos que contó con presupuesto, se encontraba en el POI del IVP pero tenía programado un mantenimiento periódico. Es decir, en los casos visitados que contaban con POI aprobado, se encontró que este no siempre reflejaba lo que realmente se ejecutó, situación que podría estar presentándose en otros IVP que registren problemas con respecto a la ejecución y evaluación de su instrumentos de programación.

96. De otro lado, antes de requerir el servicio de mantenimiento, se debe corroborar el estado de conservación del camino a fin de verificar el tipo de intervención que le corresponde. Según PVD, esto se debía verificar a través de una inspección física del camino, mediante el uso del Formato EC-01 ("Estado del Camino") del Estudio GEMA (Escudero, 2001)[37], sobre la base de: (i) la apreciación visual de los deterioros en la superficie de rodadura y defectos estructurales en las obras de arte en general; y (ii) la velocidad media de recorrido (ida y vuelta) del tramo a evaluar. Esta información debía determinar si el estado general del camino era bueno, regular o malo. Sin embargo, no se ha pudo evidenciar la existencia de este formato en ninguno de los tramos de los casos visitados.

97. Tanto en el análisis transversal como en la revisión de la documentación de los casos se ha podido observar que los IVP no siempre contaron o tuvieron problemas en la actualización de sus instrumentos de planificación vial (estratégica y operativa). En el caso de los instrumentos de programación para verificar el estado del camino antes de cada intervención, no se pudo verificar su uso, a nivel de los casos ni a nivel nacional.

[36] El IVP Piura informó que el POI 2013 precisaba (en su cuadro de programación) dos caminos vecinales, dentro de cuyas trayectorias se encontraba el tramo Locuto Callejones y que por ende, dicho tramo había sido priorizado en su PVPP 2010-2019 (Comentario de gestor, remitido mediante Oficio n.° 080-A/MPP, recibido el 25 de febrero de 2015). Sin embargo, el Jefe de Operaciones del IVP Piura de la gestión anterior, mediante correo electrónico del 15 de noviembre de 2014, señaló que el tramo Locuto-Callejones no coincidía con los dos caminos vecinales señalados.

[37] El Estudio GEMA se refiere al "Estudio de Fortalecimiento de la Gestión del Mantenimiento de caminos rurales" elaborado por Escudero (2001), en el marco del Programa de Caminos Rurales. Tuvo como objetivos centrales: i) Establecer costos de referencia para fijar las tarifas a considerar en los contratos del Programa de Caminos Rurales, variables según el tipo y el nivel de servicio del camino; ii) Adecuar los contratos de mantenimiento rutinario incorporando los costos, normas de ejecución y normas de evaluación; y iii) Fortalecer el sistema de gestión y control del mantenimiento del Programa de Caminos Rurales. Sobre la base de este estudio, PVD desarrolló su manual técnico del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales en el 2009.

***Relación entre la determinación de la necesidad técnica y la asignación presupuestal***

98. Durante el 2013, se asignaron recursos para financiar el MRM de veintidós (22) tramos en los casos visitados. Dicha asignación presupuestal debió responder a la **necesidad técnica** revelada por los instrumentos de planificación. Ello implica verificar: (i) la prioridad en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función del estado del camino, (iii) la historia del camino (proyectos de inversión y mantenimientos). A continuación, se explica si dicha correspondencia existió en los veintidós (22) tramos de los seis (6) casos visitados.

99. Como punto de partida, se identificó la relación de tramos que recibieron recursos financieros para el servicio de MRM en el año 2013, los cuales se detallan en el Cuadro n.° 9.

100. Como se aprecia en el cuadro, en tres (3) de los seis (6) casos visitados (Tambogrande, Perené y Torata) se asignaron recursos a un solo tramo. En contraste, el caso Crespo y Castillo tuvo presupuesto para catorce (14) tramos; el caso Vinchos, para tres (3) tramos; y el caso Chinchero, para dos (2) tramos. De ahora en adelante, los tramos serán identificados por el caso al que corresponden (distrito) y su número (p. ej. "tramo 1").

101. Cabe recordar que los caminos tienen un ciclo de vida de modo que, inmediatamente después de su construcción o rehabilitación, les corresponde mantenimiento rutinario; y por lo general, después de tres años consecutivos de mantenimiento rutinario, les corresponde mantenimiento periódico (PVD, 2008, pág. 127). Por lo tanto, solo correspondería haber asignado recursos a aquellos tramos que habían recibido previamente una rehabilitación y a los que les correspondía recibir MRM.

**Cuadro n.° 9: Tramos que recibieron recursos financieros en el año 2013 para el servicio de MRM**

| Departamento | Provincia | Distrito | Nro. | Tramo de camino vecinal | Km |
|---|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambo-grande | 1 | Locuto – Callejones | 19.78 |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 1 | Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca | 24.00 |
| | | | 2 | Vinchos - Paccha – Andabamba | 22.00 |
| | | | 3 | Puente Angasmayo - Ingahuasi – Millpo | 26.00 |
| Junín | Chancha-mayo | Perené | 1 | San Jose - Miguel Grau - Jose Galvez - Buenos Aires | 28.33 |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 1 | Emp PE36A - Tumilaca – Alto Coscore | 36.50 |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | 1 | Alpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba | 17.50 |
| | | | 2 | Alpachaca-Coricancha Central | 14.17 |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | 1 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate | 16.49 |
| | | | 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui | 8.89 |
| | | | 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 35.00 |
| | | | 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza | 20.70 |
| | | | 5 | San Jose de Pucate - Pavayacu-Alto Union-Union-Aspuzana | 13.00 |
| | | | 6 | San Isidro de Languemack - UTC Bambu- Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera | 16.00 |
| | | | 7 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cctomonillo-Las Flores-Papayal | 12.00 |
| | | | 8 | Yacusisa – Playa La Colpa | 13.20 |
| | | | 9 | Sangapilla - Cerro Azul | 11.00 |
| | | | 10 | PE5N - Puerto Jardines de Anda - Jardines de Anda - Puerto Mayuna de Anda | 4.09 |
| | | | 11 | Pendencia - Mariano Melgar | 4.00 |
| | | | 12 | Primavera - Bajo Primavera | 3.14 |
| | | | 13 | Venenillo - Alto corvina – UTC | 12.00 |
| | | | 14 | Pacae -Pampa Hermosa-San Pablo | 9.48 |

Nota: El número de kilómetros es el registrado por PVD.
Fuente: Provias Descentralizado (PVD).
Elaboración propia.

102. Con la finalidad de identificar si los tramos con presupuesto asignado tenían la necesidad técnica de mantenimiento rutinario, se verificó si habían sido identificados como prioritarios en los respectivos planes viales provinciales participativos, la fecha de la última rehabilitación y los mantenimientos periódicos posteriores, y el estado de conservación de la superficie de rodadura descrito en el inventario vial del 2013. Asimismo, dado que no todos los tramos tenían inventarios viales de condición, con el formato EC-01 o similar (para concluir sobre la necesidad

del mantenimiento rutinario u otro tipo de intervención), se revisó la existencia de estudios de pre-inversión para dichos tramos (donde se consigne el estado de conservación). Asimismo, se solicitó a los IVP información de la velocidad promedio de recorrido en algunos tramos (como *proxy* para conocer el estado de la vía) y se consultó la apreciación técnica de un especialista temático sobre la situación de algunos tramos. El análisis efectuado está resumido en el Anexo n.° 8.

103. A fin de reconstruir la historia de los caminos, la comisión auditora analizó la base de datos del Banco de Proyectos del SNIP para identificar, a nivel nacional, los kilómetros que habían sido rehabilitados recientemente y verificar si habían recibido MRM mediante el esquema de transferencias programáticas condicionadas; sin embargo, la base de datos tenía limitaciones que dificultaron tal análisis, como se explica en el Anexo n.° 5-C.

104. El análisis de la información de los casos reveló que, de los veintidós (22) tramos ubicados en los casos visitados, en solo cuatro (4) tramos del caso Crespo y Castillo sí correspondía realizar mantenimiento rutinario, según la determinación de la necesidad técnica. En tanto, en ocho (8) tramos de los veintidós (22) tramos no correspondía dicha intervención, y en los otros diez (10) tramos no se pudo determinar la correspondencia entre necesidad y tipo de intervención, como se detalla en el Cuadro n.° 10, que resume el análisis en el Anexo n.° 8.

**Cuadro n.° 10: Conclusión sobre la relación entre necesidad técnica y tipo de intervención**

| Dpto. | Provincia | Distrito | Tramo | Correspondencia entre necesidad y tipo de intervención |
|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambogrande | Tramo 1 | **No** correspondía MRM |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | Tramo 1 | **No** correspondía MRM |
| | | | Tramos 2 y 3 | No se pudo determinar |
| Junín | Chanchamayo | Perené | Tramo 1 | **No** correspondía MRM |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | Tramo 1 | **No** correspondía MRM |
| Cusco | Urubamba | Chincheros | Tramo 1 | **No** correspondía MRM |
| | | | Tramo 2 | No se pudo determinar |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | Tramos 1 al 3 | No se pudo determinar |
| | | | Tramo 4 | **No** correspondía MRM |
| | | | Tramos 5 al 8 | Sí correspondía MRM |
| | | | Tramo 9 | No se pudo determinar |
| | | | Tramos 10 y 11 | **No** correspondía MRM |
| | | | Tramos 12 al 14 | No se pudo determinar |

Fuente: Anexo n.° 8.

105. Analizando los dos (2) casos que tenían instrumentos de planificación vial estratégica completos y vigentes y POI aprobados (Tambogrande y Perené) se encontró lo siguiente:

a) En el caso Tambogrande, no fue posible definir si el tramo con asignación presupuestal fue priorizado en el plan vial provincial participativo de la provincia de Piura, debido a problemas en su identificación por el nombre y código de ruta. Además, de la revisión de la historia del camino, se observó que no le correspondía mantenimiento rutinario pues había sido rehabilitado en el 2009, sin haber recibido el correspondiente mantenimiento periódico en el periodo 2010-2012.

b) En el caso Perené, el tramo con asignación presupuestal no había sido priorizado en el plan vial provincial participativo de la provincia de Chanchamayo. Además, este había sido rehabilitado en el 2005 y tuvo mantenimiento periódico en el 2011, pero no lo tuvo en el 2008.

106. Del análisis de la información remitida por los casos visitados, se observa que se brindó el servicio de MRM en tramos no priorizados en los correspondientes planes viales o donde no correspondía hacerlo, debido a que el estado de conservación del camino requería otro tipo de intervención. Estos tipos de problemas para identificar la correspondencia entre necesidad técnica y programación de la intervención se podrían repetir en otros casos donde existan problemas con la actualización del plan vial provincial participativo o donde no existan inventarios actualizados del estado de los caminos, así como en aquellos casos donde no se

pueda identificar la historia de sus intervenciones viales (proyectos de inversión y mantenimientos).

**Causas críticas**

107. El hecho de que no siempre hubiese una correspondencia entre la necesidad técnica del tramo y la asignación presupuestal, así como que los IVP no siempre contaran con instrumentos de planificación vial o que estos estuviesen desactualizados, se debió principalmente a las siguientes causas: (i) la emisión de una norma que incrementó significativamente el número de tramos a mantener, (ii) la existencia de diversos enfoques para la priorización de las intervenciones viales, (iii) otras preferencias de los gobiernos locales en cuanto a los tipos de intervención y población a beneficiar, (iv) la reducción de los recursos financieros de PVD para el acompañamiento a los gobiernos locales, y (v) limitaciones operativas en la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial estratégica.

➢ **Se emitió una norma que incrementó significativamente el número de tramos para mantenimiento rutinario, pero PVD no conocía la historia de sus intervenciones viales.**

108. Mediante Decreto de Urgencia n.° 058-2011 se dictaron medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para dinamizar la economía nacional. Entre ellas, se identificaron caminos vecinales a cargo de los gobiernos locales que recibirían mantenimiento rutinario manual bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas las que se sujetan a lo establecido en el Decreto Supremo n.° 008-2007-EF.

109. Si bien la norma buscaba mejorar la oferta de servicios en beneficio de la población, entre los cuales estaba la necesidad de garantizar un mantenimiento adecuado de la infraestructura pública, los recursos asignados llevaron a incrementar el número de tramos a ser financiados con este modelo, incluyendo varios que no habían sido intervenidos por PVD y por tanto, no se contaba con la historia de sus intervenciones[38]. Esto explica que algunos tramos hayan recibido MRM cuando le correspondía otro tipo de intervención.

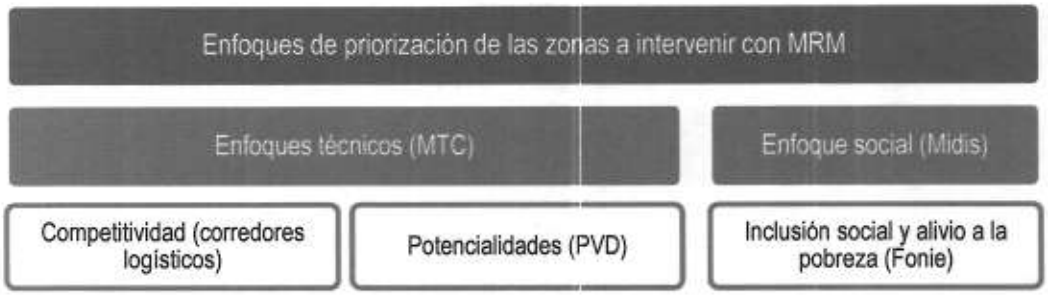
110. Ello afectó tanto la programación a nivel local como la supervisión de la misma a nivel de PVD. Así, se observa que, en los seis (6) casos visitados, tres (3) contaban con caminos que no habían sido rehabilitados por PVD: Torata, Chincheros y José Crespo y Castillo, pero tuvieron asignación presupuestal para MRM. Asimismo, de los veintidós (22) tramos que recibieron MRM en los casos visitados, en catorce (14) tramos no se pudo identificar la fecha de su última rehabilitación, como se detalla en el Anexo n.° 8, lo que no asegura que se haya brindado la intervención necesaria. Esta situación pudo haberse presentado en otros IVP que recibieron transferencia del referido Decreto de Urgencia, pero donde no se pudo conocer la historia de los tramos que recibieron el servicio de MRM.

➢ ***Existían diversos enfoques desde el gobierno nacional para priorizar las intervenciones viales.***

111. En el ámbito nacional, se han identificado hasta tres (3) enfoques de priorización de las vías que deben recibir MRM, relacionadas a objetivos de política distintos, los cuales coexistían al momento de la planificación a nivel local, como se observa en el siguiente gráfico.

[38] D5.NAC.ENT.PVD11; D5.NAC.ENT.PVD7; D5.NAC.ENT.PVD6. Al respecto, D5.NAC.ENT.PVD7 señala: "Nosotros mismos sabíamos los tramos, daban mantenimientos rutinarios y periódicos. Luego, desconocimiento tremendo porque los gobiernos locales no llevaban el control, no había historial de las obras".

**Gráfico n.° 10: Diversidad de los enfoques de priorización para las intervenciones viales de mantenimiento**




Elaboración propia.

112. Dentro del MTC, existían dos enfoques de carácter técnico: (i) el enfoque de competitividad, ligado al desarrollo de "corredores logísticos" que privilegia caminos que se encuentran en las rutas de productos claves para el comercio; y ii) el enfoque de potencialidades, promovido por PVD mediante los planes viales provinciales participativos.

113. El primer enfoque de priorización, promovido desde el MTC, se describía en el Pesem 2012-2016 del MTC, cuyo primer Objetivo Estratégico General era:

> "*Contar con infraestructura de transporte que contribuya al fortalecimiento de la integración interna y externa, al desarrollo de corredores logísticos, al proceso de ordenamiento territorial, protección del medio ambiente y mejorar el nivel de competitividad de la economía*".

114. Por otra parte, el enfoque promovido por PVD a través del plan vial provincial participativo se basaba en "*las potencialidades existentes en los territorios, y no las carencias... La consideración de las potencialidades y su aprovechamiento significa hacer reposar el desarrollo en las fuerzas y capacidades propias de las sociedades y sus territorios*"[39].

115. El Recuadro n.° 3 detalla el concepto de potencialidades, en base a lo definido por PVD.

**Recuadro n.° 3: Enfoque de potencialidades del plan vial provincial participativo**

1. Las potencialidades se definen como los recursos disponibles que no han sido utilizados o explotados para el desarrollo de la provincia.

2. Las potencialidades básicas o primarias implican el uso de los recursos no explotados anteriormente. Son equivalentes a las ventajas naturales o comparativas.

3. Las potencialidades secundarias implican usar mejor los recursos; es decir, obtener con los mismos recursos una mejor calidad de productos. Equivalen a ventajas competitivas, que se desarrollan con innovación y mejoras en productividad.

4. Se debe considerar que existen restricciones (técnicas, financieras, económicas, institucionales) que impiden aumentar el porcentaje de uso de los recursos.

Fuente: Elaborado en base a Guía para formular el Plan Vial Provincial Participativo (PVD, 2008, pág. 75).

116. El enfoque de potencialidades servía, por lo tanto, para priorizar la intervención vial en zonas donde dicha intervención propiciase el desarrollo territorial de la provincia en su conjunto, no necesariamente tomando en cuenta criterios demográficos.

117. Además, existía un tercer enfoque promovido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), a través del "Fondo para la Inclusión Económica en Zona Rurales" (Fonie)[40],que focalizaba su intervención en 570 distritos, según criterios socioeconómicos y geográficos, los cuales se presentan en el Recuadro n.° 4.

[39] Presentación de PVD ante el MEF- 2013 disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2013/presentaciones/semi_inter/6.EXPOSICION-PVD.pdf

[40] Reglamento del Fonie, aprobado con Decreto Supremo N.° 004-2013-MIDIS de 28 de febrero de 2013.

**Recuadro n.° 4: Criterios de priorización del Fonie**

Los distritos focalizados por el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie) cumplen uno de los siguientes cuatro criterios:

1. Pertenecen a los quintiles I y II de pobreza (considerando incidencia y brecha de pobreza, y desigualdad) y además, cuentan con más del 50% de la población en proceso de desarrollo e inclusión social conforme al Midis (en el quintil I de pobreza, ámbito rural, jefe del hogar con lengua materna indígena y madre con educación menor a primaria completa).

2. Pertenecen a la zona del VRAEM.

3. Pertenecen a la zona del Alto Huallaga

4. Pertenecen a la zona de frontera.

Además, el Fonie beneficia a distritos que pertenezcan a la zona de influencia de los distritos focalizados; es decir, que requieran ser intervenidos para optimizar la provisión de los servicios a aquellos.

Fuente: Artículo 23° de la Ley n.° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013; página web de Fonie (http://www.midis.gob.pe/index.php/es/fonie/fonie-distritos-focalizados).

118. Los enfoques descritos no eran opuestos y en algunos casos podían llevar a priorizar las mismas zonas de intervención. Sin embargo, no existía una vinculación que promoviese su articulación dado que, durante el periodo de examen, PVD no había incorporado en sus instrumentos el enfoque de corredores logísticos y tampoco había precisado explícitamente la articulación con el enfoque social, generándose distintos mensajes a los que se veían confrontados los gobiernos locales al momento de formular su planificación.

➢ ***Los gobiernos locales podían tener otras preferencias en cuanto a tipos de intervención y población a beneficiar.***

119. A nivel de los casos visitados, en base de las entrevistas realizadas a los funcionarios de los gobiernos locales, se encontró que existía desconocimiento de los instrumentos de planificación promovidos por PVD (plan vial provincial participativo e inventario vial georreferenciado). En algunos casos, los funcionarios de los gobiernos locales simplemente desconocían la existencia de estos instrumentos[41], o los conocían solo parcialmente (en mayor detalle, conocían el inventario vial georreferenciado que el plan vial)[42]. Incluso, algunos funcionarios de gobiernos locales mencionaron que conocían estos instrumentos pero consideraban que no estaban de acuerdo a sus necesidades y no les ayudaban a tomar decisiones[43]. Este desconocimiento afectaba el nivel de prioridad que se le daba a estos instrumentos, y explicaría en parte su desactualización.

120. Del análisis de la información recogida en los casos visitados, se ha podido identificar algunos tipos de prioridades existentes a nivel de los gobiernos locales. Así, algunos gobiernos locales priorizaron intervenciones que respondían a las demandas de la población local, por lo que realizaron el mantenimiento de los caminos vecinales con el uso de maquinarias, en general, en convenio con la población beneficiaria organizada en "comités multisectoriales de carreteras", "juntas de riego", etc. Incluso, algunos entrevistados de las oficinas de coordinación zonal de PVD y gobiernos locales visitados manifestaron que este tipo de mantenimiento (mecanizado), con el apoyo de la población con mano de obra o combustible, permitía abaratar los costos[44]. En varios de los gobiernos locales se priorizó otro tipo de intervenciones antes que el MRM como figura en el Cuadro n.° 11.

[41] D5.CHI.ENT.MDI1, D5.CHI.ENT.MPR1, D5.VIN.ENT.MDI3, D5.VIN.ENT.MDI5, D5.TOR.ENT.MDI9. Acerca del desconocimiento del plan vial provincial participativo, cabe señalar que el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) del 2013 solo registraba la existencia de un plan vial en 91 provincias del país, a pesar que 188 provincias contaban con dicho plan, de los cuales 104 tenían planes vigentes.

[42] D5.JCC.ENT.IVP1, D5.JCC.ENT.IVP2, D5.JCC.ENT.IVP5.

[43] D5.CHI.ENT.MDI1

[44] D5.PER.ENT.MDI2; D5.JCC.ENT.OCZ; D5.JCC.ENT.MDI2

**Cuadro n.° 11: Intervenciones viales ejecutadas por las municipalidades distritales (mantenimiento rutinario manual vs otro tipo de mantenimiento)**

| Número de intervenciones | Tambogrande (Piura) | Chinchero (Urubamba) | Perené (Chanchamayo) | Vinchos (Huamanga) | Torata (Mariscal Nieto) | José Crespo y Castillo (Leoncio Prado) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mantenimiento rutinario manual | 1 tramo | 2 tramos | 1 tramo | 1 tramo | 1 tramo | 14 tramos |
| Otro tipo de mantenimiento | 8 tramos (*) | N.D. | 9 convenios con Comités Multisectoriales y 18 tramos por administración directa | N.D. | 2 tramos | 19 tramos (**) |

Fuentes: Documentación diversa de los IVP; (*) oficio n.° 0100-2014-MDP/GM del 23 de junio de 2014 y oficio n.° 0108-2014-MDP/GM del 03 de julio de 2014; (**) Oficio n.° 490-2014-MDJCC-A
Elaboración propia.

121. Otro ejemplo de diversidad de prioridades de intervención de los gobiernos locales, que se identificaron gracias a las entrevistas realizadas a algunos funcionarios de las oficinas de coordinación zonal de PVD y de los IVP visitados, fue la preferencia por intervenir en zonas geográficas donde tenían objetivos específicos, incluso vinculados a generación de empleo, que no necesariamente serían priorizadas bajo los criterios del plan vial provincial participativo, por lo que algunos gobiernos locales preferían no usar este instrumento[45]. Asimismo, algunos gobiernos locales podían tener reparos para trabajar con los IVP y estos necesitaban articularse mejor con la planificación local[46].

122. La existencia de prioridades a nivel de los gobiernos locales ligadas tanto a demandas sociales, intereses de la gestión o incluso a reparos en trabajar con los IVP, son algunos de los ejemplos de la diversidad de criterios de priorización que pueden tener los municipios distritales al momento de asignar recursos a ciertas intervenciones de mantenimiento rutinario. Esto puede explicar el hecho que en algunos casos no se haya dado importancia a la implementación de los instrumentos establecidos por el IVP ni a las funciones que realizaba[47]. Como se señalaba desde la sede central de PVD, es importante redoblar esfuerzos para concientizar a las autoridades locales a nivel nacional de la importancia de este tipo de intervenciones, a fin de que las integren dentro de sus prioridades de gobierno.[48]

➢ ***Se redujeron los recursos financieros que tenía PVD para financiar sus actividades de acompañamiento técnico para la elaboración de los instrumentos de planificación.***

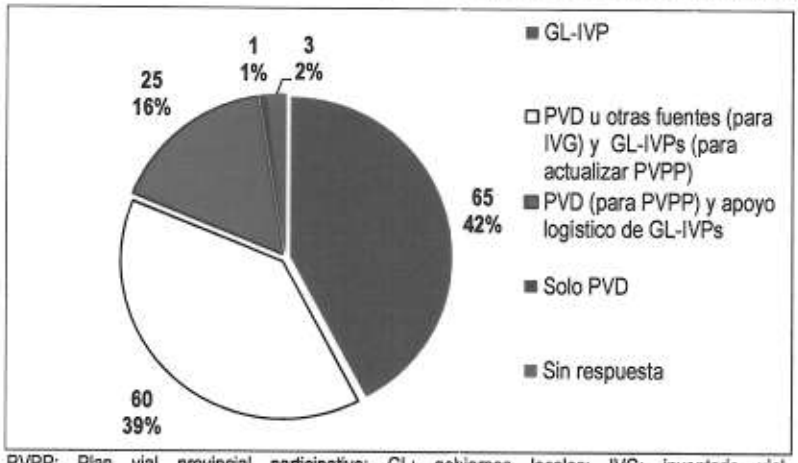
123. Para el desarrollo del modelo de gestión descentralizada promovido por PVD, este contó con financiamiento externo solo hasta el año 2013.[49] Dichos recursos permitieron en un inicio financiar la elaboración de los instrumentos de planificación vial (inventario vial georreferenciado y plan vial provincial participativo); sin embargo, la disponibilidad de recursos para acompañar este tipo de actividades fue reduciéndose paulatinamente, debiendo ser reemplazado por recursos ordinarios del Tesoro Público y por recursos directamente recaudados por las municipalidades.

124. A nivel nacional, según información de la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013), el 42% de los IVP financiaron o estaban financiando la elaboración o actualización de su plan vial provincial participativo con recursos propios. Gran

[45] D5.TOR.ENT.OCZ; D5.PER.ENT.MDI2
[46] D5.TOR.ENT.OCZ; D5.VIN.ENT.IVP2
[47] Esto fue manifestado en las siguientes entrevistas: D5.CHI.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP3, y taller D5.VIN.TAL-AUD.VIN
[48] D5.NAC.ENT.PVD1
[49] Según información del Banco Mundial, los desembolsos fueron significativamente menores en el 2013 con respecto a otros años, como se puede apreciar en: http://www.bancomundial.org/projects/P095570/peru-decentralized-rural-transport-project?lang=es

parte de los IVP aun dependían, en diferente medida, de los recursos otorgados por PVD, como se aprecia en el Gráfico n.° 11.

**Gráfico n.° 11: Fuentes de financiamiento para la elaboración o actualización del PVPP**




PVPP: Plan vial provincial participativo; GL: gobiernos locales; IVG: inventario vial georreferenciado; IVP: instituto vial provincial.
Nota: En la base de datos, 154 IVP realizaron MRM y recibieron transferencias programáticas condicionadas (Ver Anexo n.° 5-A).
Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 2.2 ¿Cómo fue financiada o está siendo financiada la formulación o actualización del Plan Vial?
Elaboración propia.

125. Asimismo, a nivel de los casos visitados, las entrevistas realizadas a funcionarios del PVD e IVP, permitieron identificar que los gobiernos locales debían asumir la mayoría de los costos para la elaboración y actualización de sus instrumentos de planificación y capacitaciones, sin embargo, esto no siempre era bien recibido o entendido por los IVP[50].

126. Al respecto, para los años 2012 y 2013, PVD decidió que la actualización de los planes viales provinciales participativos sea financiada por los gobiernos locales, otorgándoles asistencia técnica; mientras que el inventario vial georreferenciado, insumo básico de los planes viales, aún era asumido por PVD (mediante convenio de cooperación interinstitucional)[51]. Así, se buscaría continuar el acompañamiento para la elaboración del inventario vial georreferenciado y a su vez, conseguir una mayor apropiación de los instrumentos de planificación por parte de los gobiernos locales (a través del financiamiento del plan vial).

➢ ***Limitaciones operativas en la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial estratégica***

127. Hubo diversas limitaciones para la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial promovidos por PVD. A nivel nacional, hasta el año 2013, no existía un documento técnico normativo del MTC para la elaboración de inventarios viales. La única guía metodológica era la elaborada por PVD para el "Levantamiento georreferenciado de las principales características de la red vial vecinal" (PVD, 2009a). Sin embargo, después del periodo de examen, el MTC publicó un nuevo manual de inventarios viales, con criterios distintos al inventario vial georreferenciado promovido por PVD. Además, tampoco se había definido una metodología para la actualización del inventario vial georreferenciado ni del plan vial provincial participativo[52].

[50] D5.TOR.ENT.OCZ; D5.PER.ENT.IVP3; D5.JCC.ENT.IVP1; D5.NAC.ENT.PVD1
[51] Informe de Gestión Institucional de PVD – Diciembre de 2012 y Diciembre de 2013. (http://www.proviasdes.gob.pe/inf_ejec/2013/Inf_Ejec_Diciembre_2013.pdf).
[52] Al respecto, un funcionario de PVD señaló que la metodología de actualización estaba en revisión, a fin que no necesariamente implique un levantamiento nuevo del IVG.

128. A nivel de los casos visitados, se encontraron varias limitaciones para la elaboración del inventario vial georreferenciado y actualización de los planes viales provinciales participativos. En las entrevistas de campo efectuadas a funcionarios de PVD se señaló que la elaboración del inventario vial georreferenciado era un proceso complejo que requeria la colaboración de los gobiernos locales, especialmente para brindar soporte logístico y guía al personal encargado de su elaboración y sin embargo, los gobiernos locales no siempre colaboraban con los IVP en este proceso[53].

129. Otra dificultad, manifestada por funcionarios de los IVP, estuvo asociada a las pocas capacidades técnicas para la elaboración de estos instrumentos, incluso cuando se contaba con financiamiento. En algunos casos, el personal de los IVP no estaba calificado (p. ej. para el uso de instrumentos de georreferenciación), o no tenía tiempo para elaborar estos instrumentos[54], y muchas veces, los IVP no tenían profesionales disponibles para elaborar el plan vial provincial participativo[55]. En otros casos, se indicó que los consultores que elaboraron dichos planes no siempre visitaban todos los distritos (reportándose carencias en los inventarios) o se demoraban en el proceso de elaboración[56].

130. De otro lado, funcionarios de algunos IVP señalaron que el acompañamiento de PVD para la elaboración de estos instrumentos no fue suficiente[57] y que además, era difícil cumplir las exigencias técnicas por parte de la sede central del PVD en la verificación[58].

131. De lo anterior se observa que hubo casos con planes viales provinciales participativos desactualizados debido, en primer lugar, a que no existía una metodología para actualizar el plan vial y el inventario vial georreferenciado, lo cual que afectó a todos los IVP a nivel nacional. En segundo lugar, se identificaron diferentes tipos de limitaciones que afectaron el proceso de actualización, asociadas a la complejidad del proceso y a la falta de las capacidades disponibles para su elaboración a nivel local. Estos tipos de dificultades fueron identificadas tanto a nivel local como a nivel de la sede central de PVD.

## Posibles efectos

132. En los casos visitados, se asignaron recursos para el servicio de MRM en tramos no priorizados en los planes viales provinciales participativos o donde, según los instrumentos de planificación, no correspondía hacerlo. La dificultad para identificar la correspondencia entre necesidad técnica y programación de la intervención se podría repetir en otros casos con problemas en la actualización del plan vial, donde no existan inventarios actualizados o donde no se pueda identificar la historia de intervenciones viales de los tramos.

133. Esta situación pudo llevar a que dichos recursos no tuviesen el efecto esperado en la conservación del estado de la vía y en garantizar la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal. Además, podría no estarse destinando recursos a aquellos caminos que sí necesiten de esta intervención. Al respecto, la comisión auditora analizó la base de datos del Banco de Proyectos del SNIP para identificar, a nivel nacional, los kilómetros que habían sido rehabilitados recientemente y verificar si habían recibido MRM mediante el esquema de transferencias programáticas condicionadas; sin embargo, la base de datos tenía limitaciones que dificultaron tal análisis, como se explica en el Anexo n.° 5-C.

[53] D5.NAC.ENT.PVD1, D5.TAG.ENT.OCZ
[54] D5.VIN.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP2, D5.VIN.ENT.OCZ, D5.PER.ENT.OCZ, D5.PER.ENT.IVP4, D5.TOR.ENT.IVP1, D5.NAC.ENT.PVD1, D5.TAG.ENT.OCZ
[55] D5.TOR.ENT.IVP1 explicó por qué su plan vial provincial participativo no estaba actualizado de la siguiente manera: "...En el 2011 fue la primera vez que mandé el plan y me lo han devuelto dos, tres veces. Entonces, yo no sé si nuestro trabajo está tan mal o si son muy exigentes en Lima. Nosotros hemos hecho lo que hemos podido de acuerdo a nuestros recursos".
[56] D5.PER.ENT.IVP3, D5.PER.ENT.IVP4, D5.VIN.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP2
[57] D5.TOR.ENT.IVP1, D5.PER.ENT.IVP4, D5.CHI.ENT.IVP1, D5.TAM.ENT.IVP3
[58] D5.TOR.ENT.IVP1

134. Específicamente, en relación a la planificación estratégica, dado que las municipalidades provinciales no establecieron claramente las prioridades de intervención hacia las cuales asignar recursos (i.e. las transferencias son aprobadas para tramos específicos), no fue posible determinar la contribución del servicio de MRM a los objetivos de desarrollo concertados de la provincia.

135. Considerando la situación encontrada, así como las causas y posibles efectos sobre el servicio de MRM, se ha determinado el siguiente resultado:

**Resultado n.° 1:**

No todos los institutos viales provinciales contaron con instrumentos de planificación vial o los tuvieron actualizados, por lo que no se pudo identificar la necesidad técnica del mantenimiento. No obstante, en algunos casos, se asignaron recursos financieros de manera inadecuada, desde el gobierno nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario manual. Esta situación reduce el efecto positivo del servicio sobre la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal.

## 3.2 EJECUCIÓN FINANCIERA DEL SERVICIO DE MRM

124. En este subcapítulo se analizan los problemas presentados en la ejecución financiera del servicio de MRM, si esta se realizó de manera oportuna y su vinculación con la dinámica de asignación presupuestal.

125. En primer lugar, el mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) se realiza con carácter permanente para conservar sus niveles de servicio una vez concluida su rehabilitación (MTC, 2014a)[59]. En el periodo de examen, el servicio de MRM se llevó a cabo de acuerdo a la metodología del Estudio GEMA promovida por PVD a partir del año 2001, que fue recogida en el "manual técnico de mantenimiento rutinario de caminos vecinales" (PVD, 2009b).

126. En segundo lugar, el financiamiento del servicio de MRM proviene principalmente de recursos ordinarios transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) directamente a las municipalidades provinciales, siguiendo el esquema de transferencias programáticas condicionadas establecido en el D.S. n.° 008-2007-EF. No obstante, como se explica a continuación, durante el periodo de examen, las municipalidades provinciales contaron adicionalmente con otras fuentes de recursos para el servicio de MRM.

### Situación encontrada

127. En esta sección, se analizan las condiciones en las cuales se llevó a cabo la ejecución financiera del servicio de MRM, con referencia a los recursos financieros que estuvieron disponibles y los problemas administrativos que pudieron afectar la ejecución del servicio de manera permanente.

#### *Asignación y disponibilidad de los recursos financieros*

128. El servicio de MRM se financió principalmente con recursos ordinarios que fueron asignados a inicios de cada año en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y transferidos mensualmente a las municipalidades provinciales, en el marco del **D.S. n.° 008-2007-EF**. En el año 2013, se asignaron S/. 57,0 millones por dicho concepto a 163 municipalidades provinciales para el mantenimiento de 1 307 tramos[60].

[59] Según el modelo operacional de la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados", que figura en el documento de diseño del programa presupuestal 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre." (pág. 103).

[60] Según listado de recursos asignados para el mantenimiento remitido por PVD/UGTR (archivo Excel PVD "Mant rutinario 2013 2014")

129. Dicha asignación fue similar a la del 2011 y 2012.[61] Además, representó la mitad de los recursos solicitados por el MTC al MEF, que ascendían a S/. 118,4 millones[62]. Según PVD, los recursos asignados eran insuficientes para cubrir los requerimientos de los gobiernos locales; no obstante, el MEF estaba evaluando alternativas para atender el diferencial.[63]

130. En este sentido, en el transcurso del año 2013, el gobierno nacional asignó recursos adicionales para el servicio. Primero, en el marco de la **Ley n.° 30066** "Ley para el financiamiento de programas sociales y acciones priorizadas en materia de desarrollo e inclusión social y transportes y comunicaciones" (publicada el 13 de julio de 2013), se ampliaron los recursos disponibles para MRM en S/. 21,9 millones. Estos recursos complementaron el financiamiento de los caminos vecinales atendidos con la asignación inicial. Se requirió la suscripción de convenios con cada gobierno local beneficiado y posteriormente, un Decreto Supremo refrendado por el MTC y el MEF.

131. Segundo, en diciembre de 2012, se creó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (**Fonie**) que financia la elaboración de estudios de pre-inversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento de caminos vecinales (además de transportes, interviene en los sectores agua y saneamiento, electrificación y telecomunicaciones).[64] Este fondo ha focalizado su intervención en 570 distritos, según los criterios listados en el Recuadro n.° 4 (subcapítulo 3.1).

132. Con este fondo, para el servicio de MRM, se asignaron S/. 31,2 millones para un primer grupo de tramos (según D.S. n.° 118-2013-EF, publicado el 07 de junio de 2013) y S/. 15,5 millones para un segundo grupo (según D.S. n.° 292-2013-EF, de 28 de noviembre de 2013). En ambos grupos se incluyeron 990 nuevos tramos en las provincias ya atendidas y 23 tramos en seis (6) nuevas provincias a atender[65]. En todos los casos, las municipalidades provinciales debían firmar convenios de transferencia financiera para recibir el monto correspondiente en un solo desembolso.

133. De esta manera, los gobiernos locales contaron con diversas fuentes de financiamiento para el servicio de MRM a sus caminos vecinales, pero **los recursos financieros estuvieron disponibles en distintos momentos del año 2013**, como se muestra en el Gráfico n.° 12. En el marco del D.S. 008-2007-EF, los recursos ordinarios estuvieron disponibles presupuestalmente al inicio del año, pero fueron transferidos mensualmente según el esquema de transferencias programáticas condicionadas. Los recursos provenientes de la Ley n.° 30066 estuvieron disponibles presupuestalmente en junio, pero fueron transferidos a los gobiernos locales a partir de setiembre. Los recursos del primer grupo del Fonie fueron transferidos en octubre a las municipalidades provinciales y los del segundo grupo, estaban autorizados para transferirse en diciembre.

[61] Sobre la asignación de recursos financieros en los últimos años, el Director Ejecutivo de PVD en el oficio n.° 1132-2014-MTC-21 señala: "En ese marco, la asignación de recursos ha sido de S/.22´140,497 (Año 2008), de S/. 47´661,364 (Año 2009), de S/. 49´090,483 (Año 2010) y de S/. 57´000,000 (Años 2011-2012-2013-2014), lográndose ejecuciones en promedio de años anteriores mayores al 95%".

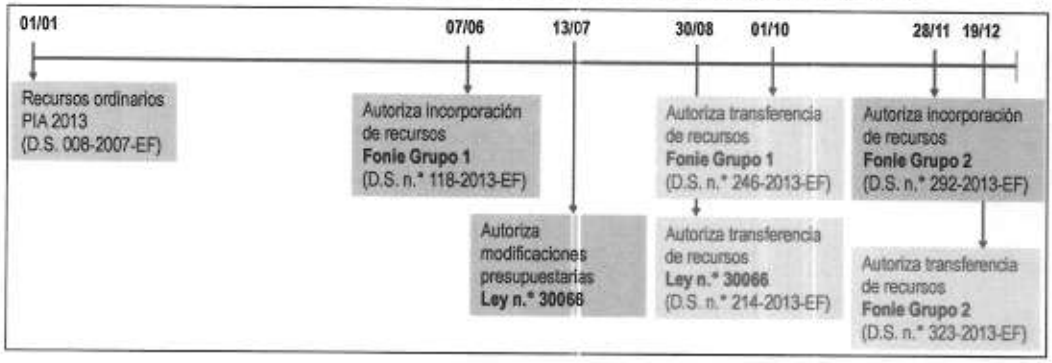
[62] Oficio n.° 486-2012-MTC/09.03 del Director General de Planificación y Presupuesto del MTC a la Directora General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales del MEF, de fecha 06 de julio de 2012.

[63] Según lo explicado en el Memorando n.° 2261-2012-MTC/21.UGA de la Gerente de la Unidad Gerencial de Administración al Gerente (e) de la Unidad Gerencial de Transporte Rural de Provias Descentralizado, de fecha 07 de agosto de 2012.

[64] El Fonie se creó mediante el Artículo 23° de la Ley n.° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013.

[65] Cálculo efectuado en base a archivos "Mant rutinario – Fonie.xlsx" y "Mant rutinario 2013-2014.xlsx", proporcionados por PVD.

**Gráfico n.° 12: Línea de tiempo con la disponibilidad de recursos financieros**




Fuente: Las respectivas normas mostradas en el gráfico.
Elaboración propia.

134. El Cuadro n.° 12 muestra, para cada fuente, el número de kilómetros y meses de MRM financiados, así como el monto y tipo de recursos financieros asignados (incluyendo un 10% para gastos operativos o gastos de supervisión). Con respecto a los recursos en PIA, si bien se hizo el requerimiento por doce (12) meses, PVD consideraba que los recursos asignados alcanzaban para un periodo de cinco (5) meses[66]. Los recursos de la Ley n.° 30066 fueron estimados por PVD calculando entre dos (2) y (4) cuatro meses de servicio y los recursos de Fonie, considerando un periodo de seis (6) meses de MRM.

**Cuadro n.° 12: Recursos financieros para el servicio de MRM por tipo de fuente (gobierno nacional)**

| Fuente | Km. (a) | Periodo de MRM | S/. millones | Tipo de recursos |
|---|---|---|---|---|
| PIA 2013 | 19 770,55 | 5 o 6 meses | 57,0 | Ordinarios |
| Ley n.° 30066 | 13 315,09 | Entre 2 y 4 meses (b) | 21,9 | Ordinarios |
| Fonie Grupo 1 | 10 553,64 | 6 meses (b) | 31,2 | Determinados |
| Fonie Grupo 2 | 4 332,87 | 6 meses (b) | 15,5 | Determinados |
| **Total** | **34 657,06** | | **125,6** | |

(a) "Total" es la suma de kilómetros del PIA 2013 y Fonie. Los kilómetros de la Ley n.° 30066 están incluidos en el PIA 2013.
(b) Meses considerados por PVD usando costos unitarios referenciales y extensión (km) de cada tramo (archivo Excel PVD "Mant rutinario 2013 2014").
Fuente: Provias Descentralizado (PVD).
Elaboración propia.

135. Cabe señalar que los recursos ordinarios son ingresos del Tesoro Público, principalmente de la recaudación tributaria; mientras, los recursos determinados, son transferencias por conceptos tales como canon, sobrecanon, regalías o fondos específicos como el Fonie para este servicio.[67]

136. En síntesis, los recursos financieros disponibles para el servicio de MRM, con participación de PVD, ascendieron a **S/. 125,6 millones.** Esto representó casi la mitad del presupuesto total asignado al mantenimiento rutinario de vecinales afirmados, el cual ascendió a S/. 254,2 millones según información del SIAF, como se muestra en el Anexo n.° 1.

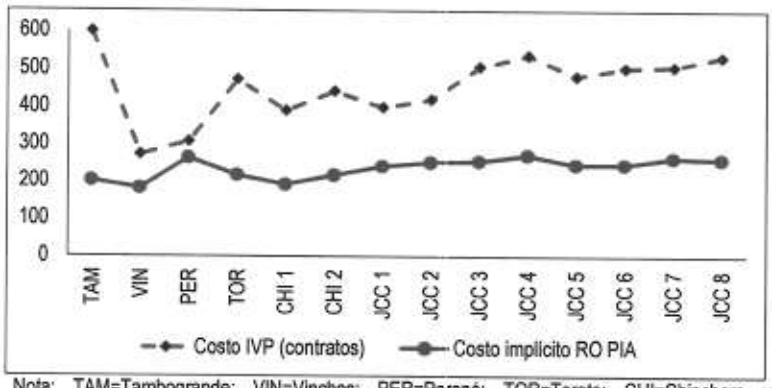
137. Considerando que la Ley n.° 30066 complementó el financiamiento inicial (PIA 2013) para algunos tramos, el financiamiento total disponible para los tramos considerados en el PIA 2013, con recursos ordinarios, alcanzó S/. 78,9 millones, lo cual representa **dos tercios del monto inicialmente solicitado** por PVD (S/. 118,4 millones).

[66] En el Oficio (c) n.° 052-2012-MTC/21 del Director Ejecutivo (e) de Provias Descentralizado a los alcaldes provinciales, de fecha 27 de diciembre de 2012, se manifiesta que el monto aprobado por el MEF era 48.23% del monto solicitado y que el servicio de MRM se incluiría en el PAAC del gobierno local o IVP contando con un "valor referencial para un periodo de 05 meses".

[67] Cabe señalar que solo los recursos ordinarios se revierten al Tesoro si no son ejecutados al cierre del año fiscal. Por tanto, los recursos de Fonie pudieron ser utilizados para el servicio de MRM en el año 2014.

138. Con respecto a los seis (6) casos visitados, en todos los casos, **el financiamiento inicial para el servicio de MRM fue insuficiente.** El Gráfico n.° 13 compara el costo unitario implícito de la asignación inicial de recursos ordinarios en el PIA 2013 (presupuesto asignado dividido entre el número de kilómetros y doce meses) y el costo unitario de los contratos de los IVP para el servicio de MRM. En promedio, el costo unitario implícito fue casi la mitad (53,6%) del costo unitario de los contratos. No obstante, en el caso Perené, el costo unitario implícito fue solo 15% inferior al costo de los contratos del IVP Chanchamayo. El detalle de los costos unitarios se muestra en el Anexo n.° 9-A.

**Gráfico n.° 13: Costos unitarios implícitos (Km/mes) de asignación inicial (PIA 2013) y costos de los contratos de los IVP**




Nota: TAM=Tambogrande; VIN=Vinchos; PER=Perené; TOR=Torata; CHI=Chinchero y JCC=Crespo y Castillo. Solo se incluye los tramos con recursos en el PIA 2013.
Fuente: Adendas y contratos de los IVP y PVD (archivo Excel "Mant Rutinario 2013-2014").
Elaboración propia.

139. Los tramos de los casos visitados también recibieron financiamiento adicional durante el 2013. El Cuadro n.° 13 muestra las principales fuentes de financiamiento disponibles para el servicio de MRM. Se aprecia que el tramo de Tambogrande, un tramo de Chinchero y ocho (8) tramos de Crespo y Castillo recibieron recursos de la Ley n.° 30066 para complementar la provisión del servicio en caminos vecinales financiados parcialmente desde inicios de año. Además, dos (2) tramos de Vinchos y seis (6) de Crespo y Castillo recibieron recursos del Fonie. En el Anexo n.° 9-B se detalla los recursos asignados por el gobierno nacional para todos los tramos.

**Cuadro n.° 13: Recursos financieros para el servicio de MRM en los casos visitados, según tipo de fuente**

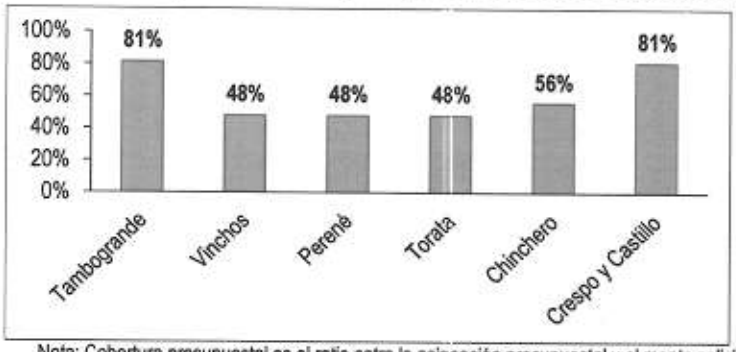
| Distrito (Provincia) | Tramo | Recursos Ordinarios | | Fonie (Recursos determinados) | | Recursos de gobiernos locales | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | PIA | Ley n.° 30066 | Grupo 1 | Grupo 2 | MD | MP |
| Tambogrande (Piura) | Tramo 1 | X | X | | | X | |
| Vinchos (Huamanga) | Tramo 1 | X | | | | X | X |
| | Tramos 2 y 3 | | | X | | | |
| Perené (Chanchamayo) | Tramo 1 | X | | | | X | |
| Torata (Mariscal Nieto) (*) | Tramo 1 | X | | | | X | |
| Chinchero (Urubamba) | Tramo 1 | X | | | | X | |
| | Tramo 2 | X | X | | | | |
| Crespo y Castillo (Leoncio Prado) | Tramos 1 al 8 | X | X | | | | |
| | Tramos 9 al 13 | | | X | | | |
| | Tramo 14 | | | | X | | |

(*) La municipalidad distrital de Torata aportó para la operatividad del IVP. no para el servicio de MRM en un tramo en particular.
Fuente: Provias Descentralizado (PVD), municipalidades provinciales (MP) y distritales (MD).
Elaboración propia.

140. Considerando solo los tramos financiados con recursos ordinarios en los seis (6) casos, los recursos del PIA y la Ley n.° 30066 no llegaron a cubrir los montos solicitados por PVD para las

municipalidades provinciales respectivas. Los recursos asignados representaron entre 48% y 81% de los montos solicitados, como se muestra en el Gráfico n.° 14. Destacan los casos Tambogrande y Crespo y Castillo con la mayor cobertura presupuestal de recursos ordinarios.

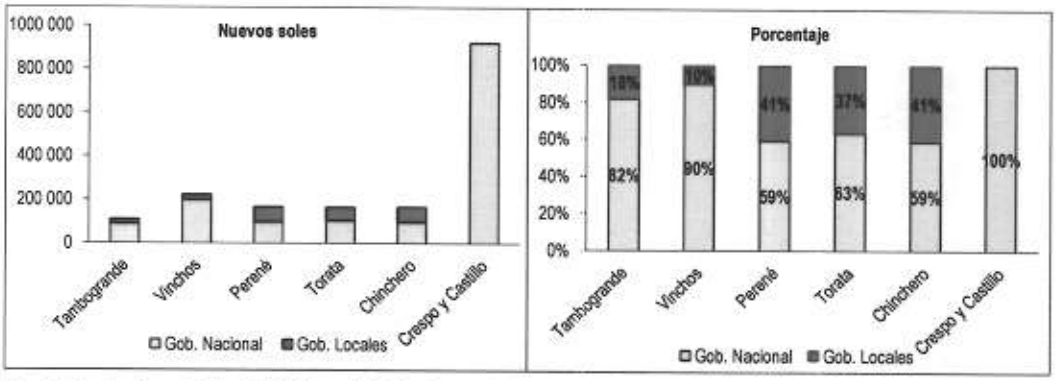
**Gráfico n.° 14: Porcentaje de cobertura presupuestal de recursos ordinarios en los casos**




Nota: Cobertura presupuestal es el ratio entre la asignación presupuestal y el monto solicitado.
Fuente: Provias Descentralizado (archivo Excel "Mant Rutinario 2013-2014").
Elaboración propia.

141. En este contexto, los gobiernos locales destinaron recursos complementarios para el servicio de MRM. El Cuadro n.° 13 también muestra que, en cinco (5) de los seis (6) casos visitados, las municipalidades distritales cofinanciaron el servicio de MRM o la operatividad de los IVP. Además, en el caso Vinchos, la municipalidad provincial de Huamanga participó en el financiamiento del servicio. En el Gráfico n.° 15 se comparan los montos de financiamiento con recursos del gobierno nacional (recursos ordinarios y Fonie) y de los propios gobiernos locales. El detalle se presenta en el Anexo 9-C.

**Gráfico n.° 15: Recursos financieros para el servicio de MRM en los casos, según nivel de gobierno**




Fuente: Provias Descentralizado (PVD), municipalidades provinciales y distritales.
Elaboración propia.

142. Al respecto, a nivel agregado, la información en la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013) señala que el 49% de 154 IVP respondieron que todas las municipalidades distritales con caminos rehabilitados cofinanciaron dicho mantenimiento[68]. El 21% respondió que ninguna municipalidad distrital cofinanció el servicio.

143. Del análisis desarrollado en esta sección se puede observar que la asignación presupuestal inicial para la ejecución del servicio de MRM fue insuficiente en los casos visitados. A fin de complementar los recursos para dicha ejecución, se asignaron recursos suplementarios en el transcurso del año. Sin embargo, estos recursos llegaron de manera fragmentada, lo que no permitió planificar el gasto de los mismos y afectó la oportunidad en la ejecución del servicio.

[68] Pregunta 1.4 ¿En qué medida los gobiernos locales cofinanciaron el mantenimiento vial rutinario (MVR) en el período 2013? (con transferencias del MEF).

Esta situación también se repitió en otros casos que recibieron recursos insuficientes y que luego se complementaron con otras fuentes de financiamiento de manera fragmentada.

***Problemas administrativos en la gestión del servicio***

144. La ejecución del servicio de MRM estuvo afectada por demoras administrativas, algunas de carácter general, que retardaron la incorporación y la disponibilidad de los recursos financieros y otras de carácter particular, referidas a los procesos de selección de las microempresas de mantenimiento vial.

145. En primer lugar, los recursos asignados durante el año 2013 para el financiamiento del servicio requerían la firma de **convenios de transferencia financiera**, lo cual implicó trámites adicionales que retrasaron la incorporación de los recursos.

146. En el caso de recursos del Fonie, como se mostró en la línea de tiempo del Gráfico n.° 12, transcurrieron cuatro (4) meses aproximadamente entre la autorización para la incorporación de los recursos del primer grupo y la autorización para la transferencia de los recursos.

147. De los casos visitados, en los dos (2) que recibieron esos recursos (José Crespo y Castillo y Vinchos), la suscripción del convenio de transferencia financiera por parte de las municipalidades provinciales se realizó un mes después de aprobación del DS que autorizó la incorporación de los recursos del Fonie, como se muestra en el Cuadro n.° 14.

**Cuadro n.° 14: Pasos administrativos para la transferencia de recursos del primer grupo del Fonie (detallando la situación en los casos visitados)**

| Fecha | Documento | Actividad |
|---|---|---|
| 06 de junio | Decreto Supremo n.° 118-2013-EF | Autoriza la incorporación de recursos del Fonie. |
| 10 de junio | Resolución Ministerial n.° 334-2013-MTC/01 | Aprueba la desagregación de los recursos incorporados al MTC. |
| 20 de junio<br>28 de junio | Acuerdo de Concejo n.° 090-2013-MPLP<br>Acuerdo de Concejo n.° 044-2013-MPH/CM | Aprueban la suscripción del Convenio de transferencia de recursos bajo la modalidad de modificación presupuestaria – Fonie |
| 08 de julio | Convenio 119-2013-MTC/21 | Se acuerda realizar el mantenimiento rutinario de 192.829 km en la Provincia de Leoncio Prado. |
| 17 de julio | Convenio 183-2013-MTC/21 | Se acuerda realizar el mantenimiento rutinario de 249.311 km en la Provincia de Huamanga |
| 30 setiembre | Decreto Supremo n.° 246-2013-EF | Autoriza la transferencia de partidas a favor de diversos gobiernos locales en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2013 |

Elaboración propia.

148. Además, se debía regularizar la firma de los **convenios de gestión** entre municipalidades provinciales y PVD, que en algunos casos habían demorado. Por ejemplo, en el caso Torata, la ejecución de los recursos del PIA 2013 se retrasó porque la municipalidad provincial de Mariscal Nieto no había firmado el convenio de gestión 2013, cuya suscripción fue aprobada por el Concejo Municipal Provincial recién en sesión ordinaria del 12 de junio de 2013[69].

149. Por otro lado, a pesar de la existencia de **acuerdos entre municipalidades distritales y provinciales** para el cofinanciamiento del servicio de MRM, hubo algunas demoras en la transferencia efectiva que, en algunos casos, se concretó un año después a lo acordado. Por ejemplo, en el caso Tambogrande, el aporte de la municipalidad distrital para la operatividad del IVP había sido acordado en el 2012[70]. Por otro lado, en el caso Perené, el monto transferido por

[69] La oficina zonal Tacna-Moquegua de PVD tuvo que solicitar a la municipalidad provincial en dos oportunidades la firma del citado convenio de gestión (el 13 de febrero y el 29 de abril) – Ver Anexo n.° 3-D.

[70] El convenio de transferencia financiera de la municipalidad distrital Tambogrande a favor de la municipalidad provincial de Piura para el mantenimiento rutinario de caminos vecinales rehabilitados se suscribió el 30 de mayo de 2012.

la municipalidad distrital fue casi la mitad de lo que se había programado[71]. En el caso Crespo y Castillo, la municipalidad distrital no transfirió el importe programado a la municipalidad provincial sino hasta el 2014[72].

150. En segundo lugar, del análisis de los procesos de contratación del servicio de MRM de los casos visitados, se han podido observar distintos tipos de situaciones que demoraron las contrataciones de los proveedores.

151. Previendo demoras en la disponibilidad de los recursos del PIA, en tres (3) casos, se suscribieron adendas de contratos del año 2012. Además, en dos (2) casos se firmaron contratos por periodos que se extendían hasta los primeros meses del 2014. El Cuadro n.° 15 resume la organización de las contrataciones y lo vincula con el nivel del IVP respectivo.

**Cuadro n.° 15: Periodos y tipos de contratos para el servicio de MRM en el 2013, por caso**

| Caso | Nivel de IVP | Adenda a contrato del 2012 | Contrato del 2013 | Contrato se extiende hasta el 2014 |
|---|---|---|---|---|
| Tambogrande (Piura) | IV | - | Contrato por 6 meses | - |
| Vinchos (Huamanga) | IV | Adenda por 3 meses | Contrato por 8,8 meses | - |
| Perené (Chanchamayo) | IV | Adenda por 3 meses | Contrato por 9 meses | - |
| Torata (Mariscal Nieto) | III | - | Contrato con 1 mes en el año | Contrato continuó por 2,5 meses |
| Chinchero (Urubamba) | I | - | Tramo 1: Contrato por 5,6 meses<br>Tramo 2: Contrato con 4,4 meses | -<br>Tramo 2: Contrato continuó por 1,3 meses |
| José Crespo y Castillo (Leoncio Prado) | IV | 5 adendas por 1 mes<br>2 adendas por 1,5 meses | 8 tramos con contratos por 10,1 meses<br>(incl. prestaciones adicionales y contratos complementarios) | - |

Nota: Solo se incluye los tramos que recibieron financiamiento en el PIA 2013. Se sombrean los tramos con menor periodo contractual.
Fuente: Documentos de las municipalidades provinciales.
Elaboración propia.

152. En el caso Crespo y Castillo, el IVP Leoncio Prado contrató el servicio de MRM por once (11) meses, para lo cual realizó diferentes ampliaciones y contrataciones conforme recibía más recursos en el año (Ley n.° 30066 y Fonie). Además, en el caso Perené (IVP Chanchamayo) y Vinchos (IVP Huamanga) se usó una adenda por tres meses para cubrir los meses iniciales del año.

153. En tres (3) de los seis (6) casos visitados, los contratos cubrieron seis (6) meses de MRM o menos; Torata fue el caso extremo, con solo un mes de MRM. En este caso en particular, como se señaló, la municipalidad provincial de Mariscal Nieto demoró en firmar el convenio de gestión; sin embargo, se dieron demoras adicionales. La convocatoria del proceso de selección se inició el 02 de octubre y la buena pro se otorgó el 18 de octubre, pero la firma del contrato fue el 20 de noviembre. El contrato se inició el 02 de diciembre de 2013, con una vigencia de 3,5 meses.

154. En el caso Tambogrande, el primer contrato comprendió solo seis (6) meses, a ser cubiertos con la asignación PIA. Sin embargo, el IVP Piura no pudo ejecutar los recursos de la Ley n.° 30066 en el año 2013 debido a que cuatro convocatorias consecutivas se declararon desiertas. Así, aunque la municipalidad provincial de Piura contó con los recursos a partir de setiembre, la

[71] El monto acordado en el Convenio marco de transferencia financiera n.° 001-2012-IVP-CHMYO era S/. 68 268. Hecha la consulta de ejecución del gasto en el SIAF del MEF (Actividad 5001275: Transferencias financieras para el mantenimiento rutinario de caminos vecinales), se encontró que la municipalidad distrital de Perené tenía un PIM de S/. 130 263 pero solo ejecutó S/. 67 790.

[72] La municipalidad distrital de Crespo y Castillo tenía un PIM de S/. 34 596 para la transferencia financiera, pero recién pudo ejecutarlo (con recursos adicionales, llegando a S/. 69 181) en setiembre del 2014, de acuerdo a consulta amigable del SIAF. Dicho monto era para apoyar la operatividad del IVP.

primera convocatoria se inició el 4 de noviembre y finalmente, la buena pro se otorgó el 27 de diciembre (en quinta convocatoria).

155. En Chinchero, las fechas fueron aún más holgadas. El requerimiento se hizo el 01 de febrero, pero la convocatoria del proceso demoró hasta el 03 de abril. En el caso del tramo 1, la buena pro se otorgó el 15 de mayo porque el proceso se declaró desierto una vez. En el caso del tramo 2, la buena pro se otorgó el 8 de julio y el proceso se declaró desierto dos veces.

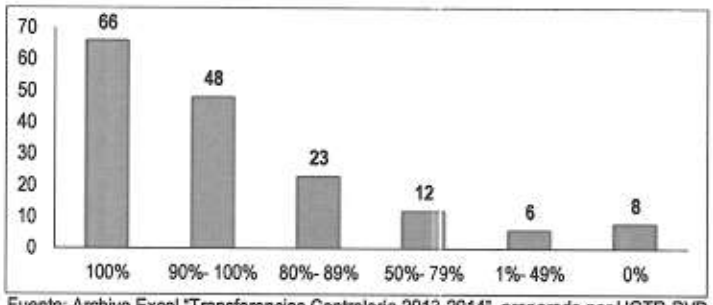
156. Durante el periodo de examen se observó la existencia de dos momentos que generaron demoras administrativas para la ejecución del servicio de MRM. A nivel general, los requisitos administrativos (firma de convenios) para la transferencia de recursos, como por ejemplo los fondos del Fonie, generaron una demora de casi cuatro meses para la incorporación de dichos recursos en los presupuestos de los gobiernos locales beneficiados. Por otra parte, a nivel de los casos visitados, se observaron retrasos debido a dificultades para la contratación de microempresas[73], situación que se repitió en otros casos que también debieron contratar el servicio de MRM bajo esta modalidad.

***Ejecución financiera de los recursos disponibles***

157. La ejecución de recursos financieros se entiende como el gasto (devengado) en el servicio de MRM en relación a los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento. Con respecto a los recursos asignados en el PIA 2013, dicho gasto se verifica con información de PVD y las transferencias efectuadas según el SIAF[74].

158. A nivel agregado, la ejecución del PIA 2013 fue 93%. Es un nivel alto debido a la insuficiencia de los recursos asignados inicialmente; sin embargo, hubo diversidad en el ratio de ejecución financiera a nivel provincial, como se aprecia en el Gráfico n.° 16. Más del 90% (149 provincias) de las 163 provincias que recibieron asignaciones en su PIA ejecutaron la mitad o más de dichos recursos, mientras casi el 70% (114 provincias) ejecutaron el 90% o más. En contraste, ocho (8) provincias no ejecutaron ningún recurso.

**Gráfico n.° 16: Número de provincias según porcentaje de ejecución de recursos del PIA 2013**




Fuente: Archivo Excel "Transferencias Contraloría 2013-2014", preparado por UGTR-PVD.
Elaboración propia.

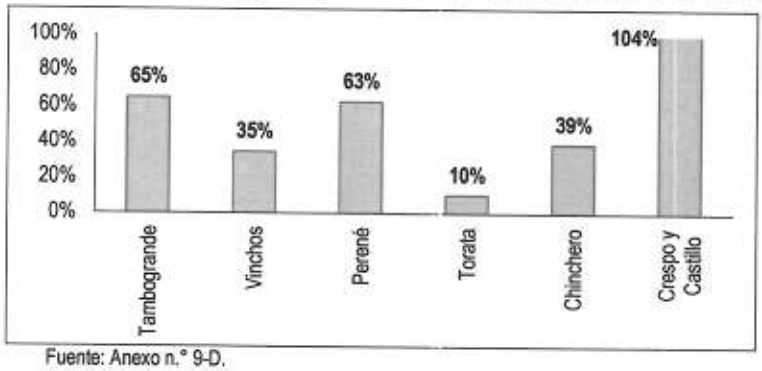
159. A nivel de los casos visitados, cuatro (4) de los seis (6) casos ejecutaron el 100% de los recursos del PIA 2013. El caso Torata tuvo una ejecución de solo 18%. En el caso Crespo y Castillo, siete (7) de los ocho (8) tramos iniciales tuvieron una ejecución del 100%, pero un tramo tuvo una ejecución de 67%.[75]

160. Para concluir sobre la ejecución financiera, se debe considerar (i) el gasto real en el pago de los contratos, y adendas para la provisión del servicio de MRM y (ii) los recursos financieros disponibles de todas las fuentes (gobierno nacional y gobiernos locales). Los niveles más bajos de ejecución los tuvo el caso Torata (10%) y Vinchos (35%), como se aprecia en el Gráfico n.°

[73] Estas dificultades se explican en la sección "Causas críticas".
[74] Módulo de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS (http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx).
[75] Cálculos en base al listado de ejecución de transferencias financieras programáticas (archivo Excel "Transferencias Contraloría 2013-2014"), proporcionado por la UGTR-PVD.

17. Este último no pudo ejecutar el servicio con fondos del Fonie que le fueron transferidos en octubre de 2013. Los valores se presentan en el Anexo n.° 9-D.

**Gráfico n.° 17: Porcentaje de ejecución financiera total de casos visitados**




Fuente: Anexo n.° 9-D.
Elaboración propia.

161. Con respecto al caso Crespo y Castillo, una posible explicación para el porcentaje superior al 100% es que el IVP de Leoncio Prado pudo usar saldos de recursos de periodos anteriores, que no aparecen en el total de fuentes disponibles en el año 2013, toda vez que goza con cierta autonomía administrativa-financiera (tiene RUC, cuenta bancaria, sistema contable implementado y acceso al sistema de contrataciones del Estado). Con similar nivel de autonomía se encontraban el IVP de Chanchamayo (caso Perené) y de Huamanga (caso Vinchos).

162. Cabe señalar que, a nivel agregado, a partir de la información de la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013), 70% de 154 IVP usaron saldos de cofinanciamiento del 2012 proveniente de gobiernos locales[76].

163. Tanto a nivel agregado como a nivel de los casos visitados se observó que la mayoría de las municipalidades provinciales registraron altos niveles de ejecución de los recursos asignados para el MRM a nivel de PIA; sin embargo, aquellas municipalidades que recibieron fondos adicionales en el transcurso del año, tuvieron dificultades para ejecutarlos en su totalidad.

***Permanencia de la provisión del servicio de MRM***

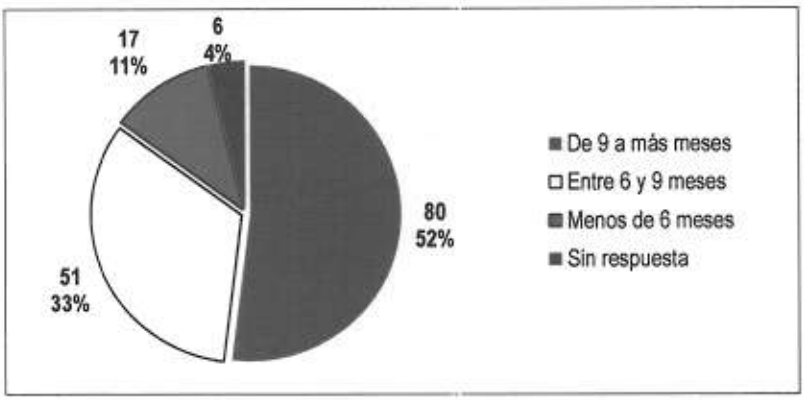
164. La situación respecto al presupuesto insuficiente y a la disponibilidad de recursos adicionales en el transcurso del año, así como problemas administrativos en la gestión del servicio de MRM, no permitieron que la ejecución financiera sea completa y que, en algunos casos, el servicio no se haya prestado de manera permanente; es decir, por lo menos 300 días laborables en el año, según se indica en PVD (2009b)[77].

165. A nivel agregado, como se apreció, la ejecución financiera de los recursos ordinarios asignados en el PIA 2013 fue alta, pero no completa. En relación a la permanencia del servicio, los IVP no pudieron contratar el servicio todo el año. El Gráfico n.° 18 muestra información de la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013) con respecto a los meses contratados de MRM por los IVP. Se aprecia que el 52% de 154 IVP contrataron el servicio por nueve (9) a más meses, en el primer semestre del 2013. Además, 33% de los IVP contrataron el servicio por entre seis (6) y nueve (9) meses y 11% de los IVP lo hicieron por menos de seis (6) meses.

[76] Pregunta 4.9 ¿Cuántas obras de arte, re-compactaciones y otros han ejecutado con saldos del cofinanciamiento del 2012 proveniente de los gobiernos locales para mantenimiento vial rutinario?

[77] En el capítulo 6 del Manual técnico de mantenimiento rutinario (PVD, 2009b). en el capítulo 6.0 "Programación anual de actividades", se señala como criterios básicos para la programación del servicio que (i) esta se realizará en base a 300 días laborables al año (2,400 horas anuales por persona que realice el servicio de mantenimiento) y (ii) que la actividad de bacheo es la más importante y se realizará durante todo el año, con algunas restricciones en la época de lluvias, debido a la posible saturación del material. Cabe señalar, que no se encontró en el modelo operacional de la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados" del diseño del PP 0061 ninguna especificación del carácter permanente del mantenimiento rutinario.

**Gráfico n.° 18: Meses contratados de MRM para el año 2013 por IVP**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 4.4 ¿Cuántos meses de servicio de mantenimiento vial rutinario ha contratado durante el primer semestre 2013? (considerar el periodo de contratación 2013)
Elaboración propia.

166. A nivel de los casos visitados, el servicio de MRM se ejecutó de manera permanente en dos (02) de los veintidós (22) tramos que tuvieron recursos financieros asignados (el tramo de Perené y el tramo 1 de Vinchos). Los periodos sin mantenimiento fueron variados, como se aprecia en el Cuadro n.° 16.

**Cuadro n.° 16: Meses sin servicio de MRM en tramos con recursos financieros en el año 2013**

| Distrito (Provincia) | Tramo | Meses sin MRM | Principal fuente de recursos |
|---|---|---|---|
| Tambogrande (Piura)[78] | Tramo 1 | 6 | Recursos ordinarios |
| Vinchos (Huamanga) | Tramo 1 | 0,3 | Recursos ordinarios |
| | Tramos 2 y 3 | 12 | Fonie grupo 1 |
| Perené (Chanchamayo) | Tramo 1 | 0 | Recursos ordinarios |
| Torata (Mariscal Nieto) | Tramo 1 | 11 | Recursos ordinarios |
| Chinchero (Urubamba) | Tramo 1 | 6,5 | Recursos ordinarios |
| | Tramo 2 | 7,7 | Recursos ordinarios |
| Crespo y Castillo (Leoncio Prado) | Tramos 1 al 8 | Entre 0,6 y 0,9 | Recursos ordinarios |
| | Tramos 9 al 13 | 7 | Fonie grupo 1 |
| | Tramo 14 | 12 | Fonie grupo 2 |

MRM: Mantenimiento rutinario manual.
Fuente: Liquidación de contratos suscritos el 2013.
Elaboración propia.

167. Así, tanto a nivel agregado como de los casos visitados, se aprecia que una buena parte de los IVP no pudieron contratar el servicio de MRM durante los doce meses del año, afectando la provisión permanente del servicio.

## Causas críticas

168. La situación que el presupuesto haya sido insuficiente y se haya requerido la asignación de recursos financieros en el transcurso del año (Ley n.° 30066), no pudiendo garantizar la provisión permanente del servicio, está relacionada a tres causas críticas: (i) el gasto en el servicio de mantenimiento fue considerado un gasto corriente, sobre el cual se establecieron límites presupuestales; (ii) aumentó significativamente el número de tramos, principalmente con

[78] La Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Piura, mediante Oficio n.° 060-A/MPP recibido el 25 de febrero de 2015, señaló que la ejecución del mantenimiento se realizó buscando "un balance razonable de las cargas de trabajo de las diversas actividades de mantenimiento rutinario a lo largo del año, cuyo procedimiento contempla dentro de sus aspectos la estacionalidad y priorización de actividades" y concluye que era factible la ejecución de este tipo de mantenimiento (rutinario) durante seis (6) meses, sin dejar de considerar otro tipo de intervención durante los meses siguientes. Por su parte, la comisión auditora considera que el criterio de estacionalidad se refiere al tipo de actividades especificas a realizar para el mantenimiento rutinario durante el año y no cambia el criterio de permanencia (300 días laborables en el año).

el Decreto de Urgencia n.° 058-2011; y (iii) no se contó con costos unitarios actualizados para requerir fondos al MEF.

- **El gasto en el servicio de mantenimiento fue considerado un gasto corriente sobre el cual se establecieron límites presupuestales.**

169. El Decreto de Urgencia n.° 108-2009 estableció reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales con la finalidad de que estos manejen con prudencia sus finanzas públicas sin comprometer el equilibrio macroeconómico del país. Entre ellas, se definió una "regla de gasto de consumo" que establecía que este tipo de gasto (en remuneraciones, pensiones y bienes y servicios) no podía aumentar anualmente, en términos reales, más del cuatro por ciento (4%). Se aplicó a partir del 31 de diciembre de 2009 y se extendió hasta el 31 de diciembre de 2013[79].

170. Cabe señalar que, con posterioridad al periodo de examen, las reglas fiscales para gobiernos regionales y locales se modificaron teniendo en cuenta la heterogeneidad de las finanzas públicas de estos niveles de gobierno. A partir del 2014, entró en vigencia una nueva regla fiscal de gasto no financiero, en el marco de la Ley n.° 30099-Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LFRTF) y lo establecido en la tercera disposición complementaria modificatoria de la Ley n.° 30281-Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015. Así, este tipo de gasto no puede exceder el límite que resulte de aplicar, al estimado de gasto no financiero del año anterior publicado en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente, la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de los ingresos anuales, contados a partir del segundo año previo a cada año fiscal correspondiente[80].

- **Aumento significativo del número de tramos a mantener para el 2013, principalmente por la implementación del DU n.° 058-2011**

171. Desde que se inició el proceso de transferencia de la gestión de la infraestructura vial[81], PVD aseguraba el financiamiento del mantenimiento rutinario de los tramos que había rehabilitado en el marco de los préstamos con el BID y el Banco Mundial, los cuales aumentaban gradualmente. Sin embargo, con el Decreto de Urgencia n.° 058-2011 (del 26 de octubre de 2011), se incorporaron nuevos tramos a ser mantenidos, por un monto de S/. 11 millones hasta diciembre del 2012[82].

172. Esto implicó que se triplicara el número de tramos a mantener en el 2013, aunque sin variación en el presupuesto inicial (PIA) respecto al año anterior. El Cuadro n.° 17 muestra la escala en que se amplió el ámbito de la intervención, con respecto a años anteriores y se consolidó en el año 2014 (este último fuera del periodo de examen). Esta situación llevó a que no se pudiese distribuir el presupuesto a todos los tramos para todos los meses[83], requiriéndose fondos adicionales a lo largo del año.

[79] Dicha regla fiscal tuvo vigencia en el año 2013, según lo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley n.° 29952, Ley de Equilibrio Financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013, publicada el 4 de diciembre de 2012.

[80] La cobertura de gasto no financiero considera los Recursos Directamente Recaudados; Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); Impuestos Municipales; así como las Operaciones Oficiales de Crédito que se hayan concertado en forma directa. No se consideran las transferencias de partidas para el financiamiento de proyectos de inversión pública que realice el gobierno nacional a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

[81] Con D.S. n.° 088-2003-PCM del 30 de octubre de 2003.

[82] La Resolución Ministerial n.° 855-2011-MTC/02, de fecha 14 de diciembre de 2011, aprobó la priorización de los tramos de caminos vecinales a intervenir con mantenimiento rutinario, en el marco del DU n.° 058-2011.

[83] D5.NAC.ENT.PVD11.

**Cuadro n.° 17: Ámbito de intervención del servicio de MRM bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas 2010-2013**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Kilómetros | 5 843,643 | 6 332,600 | 7 433,440 | 19 770,548 | 24 595,418 |
| Tramos | 356 | 375 | 438 | 1 307 | 1 658 |
| Provincias | 47 | 51 | 51 | 163 | 164 |
| Departamentos | 5 | 6 | 6 | 22 | 22 |

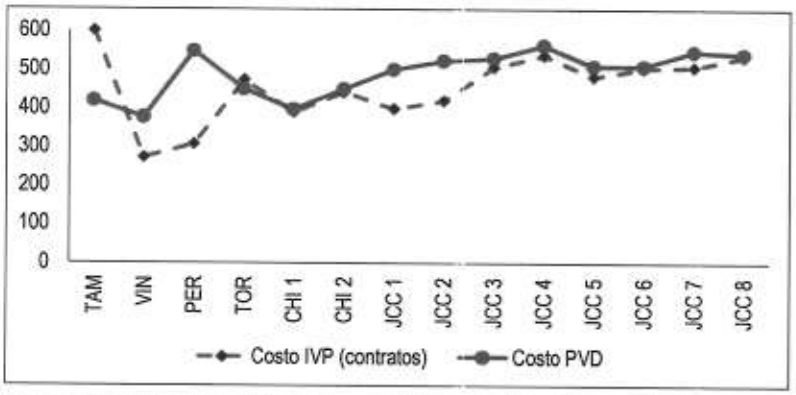
Fuente: Relación de tramos de mantenimiento rutinario 2010-2012 y listado de tramos 2013-2014 financiados en el PIA (archivo Excel "Mant runitario 2013-2014"), ambos proporcionados por la UGTR-PVD.
Elaboración propia.

- **No se contó con costos unitarios actualizados para el requerimiento de fondos al MEF.**

173. Si bien el Estudio GEMA se realizó en el año 2001, durante el periodo de examen, no se habían actualizado formalmente los costos unitarios que figuran en dicho estudio[84]; por ejemplo, no se recogía el aumento en costos de mano de obra[85]. Entonces, cada IPV hacía su propia actualización de costos. En entrevista en la sede central de PVD se señaló que se buscó actualizar los costos en el 2013 pero, en algunos casos, los costos indirectos eran más altos que los directos (p. ej. al incrementarse gastos en seguros o jefatura de mantenimiento)[86]. Al respecto, Oliva *et al.* (2008) ya habían identificado limitaciones en el costeo, básicamente porque solo se consideraba el costo directo del mantenimiento.

174. En los seis (6) casos visitados, existieron diferencias entre los costos unitarios considerados por PVD en su requerimiento al MEF y los costos de los contratos de los IVP, como se aprecia en el Gráfico n.° 19. Resaltan los casos Tambogrande (costo PVD inferior al costo IVP), Vinchos y Perené (ambos con costo PVD superior a costo IVP).

**Gráfico n.° 19: Costos unitarios (Km/mes) de PVD y costos de los contratos de los IVP**




Nota: TAM=Tambogrande; VIN=Vinchos; PER=Perené; TOR=Torata; CHI=Chinchero y JCC=Crespo y Castillo. El gráfico solo incluye los tramos que contaban con recursos ordinarios a inicios del año (PIA 2013).
Fuente: Adendas y contratos de los IVP y PVD (archivo Excel "Mant Rutinario 2013-2014").
Elaboración propia.

175. Cabe señalar que la comisión auditora no contó con información de los costos unitarios de los contratos del servicio de MRM para todos los tramos y distritos atendidos a nivel nacional, debido a que dicha información no estaba procesada por PVD. Además, la base del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica tenía limitaciones para su uso (Anexo n.° 5-D). Por tanto, no se pudo un ejercicio similar a nivel nacional.

[84] D5.PER.ENT.OCZ, D5.VIN.ENT.IVP2, D5.NAC.ENT.PVD10.
[85] D5.NAC.ENT.MTC4.
[86] D5.NAC.ENT.PVD7.

176. Con relación a los problemas administrativos durante la ejecución del servicio, se encontraron las siguientes causas principales:

- **Dificultades en la conformación y contratación de microempresas locales.**

177. El modelo de intervención de PVD contemplaba que el servicio de MRM sea provisto por microempresas conformadas por pobladores del área de influencia directa del camino vecinal a mantener, donde al menos 10% de los participantes fuesen mujeres. Para tal fin, los IVP debían desarrollar varias actividades relacionadas a (i) promoción, difusión y pre-constitución de las microempresas, (ii) constitución legal, y (iii) capacitación técnica y administrativa[87].

178. Los candidatos a formar parte de las microempresas (socios) eran seleccionados según su residencia en la zona (y cercanía al tramo), carga familiar (privilegiándose jefes del hogar con mayor número de dependientes) y situación socio-económica (niveles de pobreza y situación de la vivienda). Esto implicaba una evaluación que el mismo IVP debía realizar.

179. Durante el periodo de examen, los IVP tuvieron dificultades para conformar las microempresas y cumplir así lo que estaba contemplado expresamente en los convenios de gestión firmados entre PVD y las municipalidades provinciales. Varios de los funcionarios entrevistados en los casos visitados manifestaron que no tuvieron recursos financieros ni personal con las capacidades suficientes para asegurar esta tarea[88]. Incluso, en algunos casos, los IVP esperaban el aporte de PVD para poder realizarla[89]. Como se refirió en las entrevistas realizadas, se encontraron dificultades ligadas, por ejemplo, a que los habitantes muchas veces preferían dedicarse a otras actividades que les eran más rentables o que no se encontraba mano de obra disponible en la zona, lo que ocasionó demoras en las adjudicaciones por falta de postores[90].

180. Por otro lado, las microempresas conformadas no siempre ganaban los procesos convocados ya que la Ley de Contrataciones del Estado garantizaba la libre concurrencia de los postores a los procesos de contratación, sin impedimentos ni restricciones. Por tanto, los IVP no podían favorecer a postores con características específicas (que contraten trabajadores locales y con criterios de género)[91], mientras estas microempresas no eran competitivas frente a otros postores[92].

181. Así, en algunos casos, se contrató a microempresas de otras zonas que empleaban a pobladores de la localidad, pero eran administradas por personas ajenas a la localidad[93]. Algunas microempresas tuvieron que migrar de asociaciones sin fines de lucro a consorcios o sociedades de responsabilidad limitada[94]. Estas dificultades (problema de competitividad de las microempresas y restricciones a la implementación del enfoque de género) también fueron señaladas por los informes de cierre del Programa de Transporte Rural Descentralizado -PTRD (Banco Mundial, 2014, pág. 11; BID, 2014; Anexo II).

[87] PVD (s.f.) *Proceso de Conformación de Microempresas de Mantenimiento Vial*, [Presentación] Disponible en CD "Kit de herramientas para la gestión descentralizada".

[88] D5.VIN.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP3, D5.VIN.ENT.OCZ, D5.VIN.TAL-AUD.VIN.

[89] Un especialista de un IVP señaló: "Se supone que PVD... ha hecho la conformación de las microempresas y son los encargados de preparar a la gente de las microempresas [...] Ya se nos está viniendo 2015 encima y aún no están conformadas las microempresas..." (D5.TOR.ENT.IVP2)

[90] D5.PER.TAL-AUD.PER, D5.VIN.ENT.IVP1, D5.NAC.ENT.PVD1.

[91] En la página web del OSCE (http://portal.osce.gob.pe/osce/content/pronunciamientos) figuran pronunciamientos respecto a observaciones en procesos donde participaron microempresas vinculadas a mantenimiento rutinario, para caminos departamentales.

[92] D5.VIN.ENT.IVP1, D5.VIN.ENT.IVP2, D5.VIN.ENT.OCZ, D5.VIN.TAL-AUD.VIN.

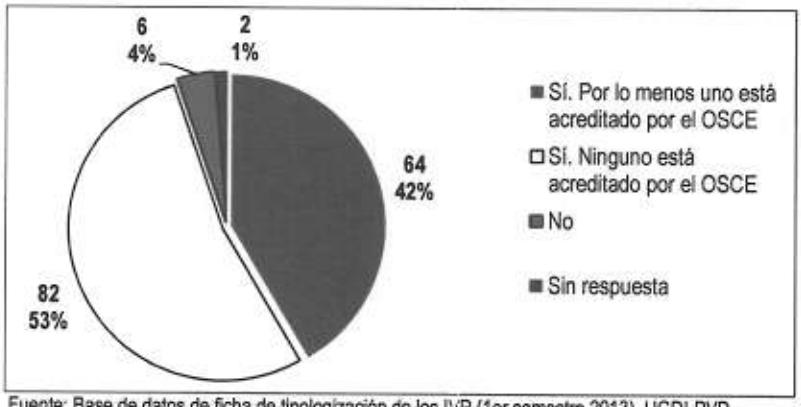
[93] D5.JCC.ENT.OCZ, D5.JCC.ENT.IVP5.

[94] Esta idea se plasmó en el Acta del taller de cierre del Programa de Transporte Rural Descentralizado (BID, 2014, Anexo II, pág. 4) y fue expresada también por D5.NAC.ENT.PVD7.

- **Pocas capacidades de los equipos técnicos de los IVP para los procesos de contratación.**

182. En algunos casos, los IVP no siempre contaban con personal suficiente y capacitado para gestionar los procesos de contratación. A nivel agregado, en la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013), solo el 42% de 154 IVP respondieron que algún miembro de su equipo de gestión tenía experiencia en adquisiciones y contrataciones y estaba acreditado por el OSCE, como se muestra en el Gráfico n.° 20.

**Gráfico n.° 20: Apreciación si algún miembro del equipo de los IVP tiene experiencia en adquisiciones y contrataciones**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 5.4 ¿Al menos un miembro del Equipo de Gestión del IVP cuenta con experiencia en procesos de adquisiciones y de contrataciones?
Elaboración propia.

183. En caso de no contar con miembros del comité de selección acreditados por el OSCE, los IVP debían recurrir a la municipalidad provincial para realizar sus procesos de contratación, lo que también pudo generar demoras en los mismos.

184. Asimismo, de acuerdo a las entrevistas realizadas en los IVP visitados, no se contaba con suficientes profesionales con el perfil técnico necesario[95], a lo cual se agregaba en algunos casos sobrecarga laboral de algunos funcionarios[96].

## Posibles efectos

185. Esta situación muestra que no se cumplió el círculo virtuoso de "construcción-rehabilitación-mantenimiento" (PVD, 2014, pág. 18), dado que el mantenimiento rutinario debe ejecutarse de manera permanente para retardar el deterioro en el estado de conservación de los caminos vecinales rehabilitados.

186. De continuar esta situación, se pondría en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, lo cual implicaría que se acorten los periodos entre rehabilitación, mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico, con el consecuente sobrecosto para el Estado. Además, se podría restringir el acceso de la población rural a las economías locales al afectarse la calidad de los caminos vecinales, dependiendo de las condiciones climatológicas, tecnología de construcción y flujo de tránsito de los caminos.

187. Considerando la situación encontrada respecto de la ejecución de los recursos financieros disponibles para el servicio de MRM, así como las causas críticas y posible efecto, se ha determinado el siguiente resultado:

[95] D5.CHI.ENT.MPR1.
[96] D5.VIN.ENT.IVP1; D5.PER.ENT.IVP3; D5.TAG.ENT.OCZ, D5.VIN.ENT.IVP3, D5.VIN.ENT.OCZ.

**Resultado n.° 2:**

La ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual se vio afectada por la limitación de recursos financieros, su disponibilidad en distintos momentos del año y demoras administrativas, que no permitieron garantizar la provisión del servicio de manera permanente. De esta manera, se puso en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, pudiendo redundar en un sobrecosto para el Estado.

### 3.3 EL SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE MRM

188. El seguimiento es la actividad que permite verificar si el servicio transcurre según lo previsto en un periodo de tiempo, identificando si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido o si se requieren cambios para superar problemas en su implementación[97].

189. Hubo dos tipos de seguimiento, complementarios entre sí: (i) el seguimiento de la ejecución física del servicio prestado por las microempresas, y (ii) el seguimiento de la ejecución financiera. Ambos los realizaba el IVP o la municipalidad provincial, articulando con PVD.

190. Como se señaló anteriormente, el servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) fue financiado principalmente por recursos ordinarios del D.S. n.° 008-2007-EF, a través del esquema de transferencias programáticas condicionadas, el cual establecía un seguimiento de los resultados, recogido en los convenios de gestión entre PVD y las municipalidades provinciales. Este instrumento buscaba vincular directamente el avance físico y el cumplimiento de ciertos indicadores señalados en las Normas de Evaluación del Estudio GEMA[98], con el seguimiento financiero y pago a los contratistas.

191. El seguimiento de la ejecución física se realizaba a partir del uso de distintos formatos contemplados por el Estudio GEMA y recogidos en el manual técnico de mantenimiento rutinario (PVD, 2009b). Había formatos a ser llenados por la microempresa contratada y otros, por los funcionarios del IVP responsable de la supervisión, como se detalla en el Cuadro n° 18. Estos formatos debían permitir realizar el seguimiento del avance del servicio.

**Cuadro n.° 18: Formatos del Estudio GEMA para el seguimiento del avance del servicio**

| Microempresa | IVP |
|---|---|
| Formato n.° 1 "Cargas de Trabajo por actividad"<br>Formato n.° 2 "Resumen mensual de cargas de trabajo"<br>Formato n.° 3 "Programación Mensual"<br>Ficha n.° 1 "Conteo de tráfico"<br>Ficha n.° 2 "Conteo de precipitación (mm)" | Formato n.° 4 "Informe mensual de supervisión"<br>Formato n.° 5 "Control de microempresas"<br>Ficha n.° 3 "Control por resultados del mantenimiento rutinario"<br>Ficha n.° 4 "Datos técnicos"<br>Ficha n.° 5 "Puntos críticos que afectan la transitabilidad"<br>Matriz de Evaluación n.° 1<br>Matriz de Evaluación n.° 2 |

Fuente: Estudio GEMA (Escudero, 2001).
Elaboración propia.

192. De todas estas fichas y formatos, la Ficha n.° 3 y el Formato n.° 4 eran las más importantes. La primera, llamada también "control de resultados del mantenimiento rutinario", contemplaba el control del cumplimiento de las actividades según las normas de evaluación del Estudio GEMA. En tanto, el segundo formato contenía la verificación, que hacía el supervisor del IVP, de las actividades realizadas por la microempresa en el transcurso del mes.

193. El seguimiento de la ejecución financiera se realizaba según instructivos y lineamientos establecidos por PVD, que detallaban los procedimientos para la autorización de desembolsos,

[97] Sobre una definición más extensa de seguimiento, ver: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 aprobada por Decreto Supremo n.° 004-2013-PCM de 09 de enero de 2013.

[98] El Manual técnico de mantenimiento rutinario (PVD, 2009b) indica: "Los contratos de mantenimiento incluyen una lista de actividades, pero los pagos no se basarán en la ejecución de tareas, sino en el logro de resultados; es decir, en el cumplimiento de los indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades del mantenimiento del camino".

rendiciones de gastos y pagos a contratistas. La conformidad y trámite del pago al contratista se debía hacer tras la presentación de la Ficha n.° 3, anexada a la valorización correspondiente al mes ejecutado. En algunos casos, de acuerdo a los contratos suscritos se incluían los reportes de pago al personal[99].

**Situación encontrada**

194. Considerando la naturaleza de las transferencias programáticas condicionadas, en esta sección se analiza la vinculación entre el seguimiento físico del servicio de MRM (que debía estar orientado al cumplimiento de actividades según ciertos indicadores), con el seguimiento financiero (rendición financiera), las transferencias mensuales del MEF a las municipalidades provinciales y el pago de los IVP a las microempresas con dichos recursos.

195. Para esto, se diferencian las actividades realizadas a nivel del gobierno local (IVP-municipalidades provinciales) y aquellas realizadas a nivel del gobierno nacional (principalmente PVD y MEF).

***a) Actividades a nivel de gobierno local (IVP – Municipalidad provincial)***

196. El IVP realizaba tres tareas principales relacionadas al seguimiento de la intervención de MRM: (i) el monitoreo del avance físico del servicio, a través de una supervisión mensual y el llenado de la ficha n.° 3 y formato n.° 4, (ii) la rendición financiera de las transferencias programáticas recibidas, tanto de manera documental como en el sistema informático Extranet[100], y (iii) el pago a los contratistas (microempresas).

***Seguimiento del avance físico realizado por el IVP***

197. El seguimiento del avance físico del servicio estaba a cargo del jefe de operaciones del IVP, el cual podía delegar esta labor al monitor vial bajo su supervisión. Este seguimiento debía realizarse mensualmente e implicaba al menos una visita de campo al mes y el llenado de la ficha n.° 3 ("Control por resultados del mantenimiento rutinario") y el formato n.° 4 ("Informe mensual de supervisión").

198. En los casos visitados, existieron dificultades para realizar la labor de seguimiento a nivel del IVP, especialmente en relación a las **visitas de campo** en los tramos más alejados de la sede provincial. En algunos de los casos visitados, los funcionarios de los IVP señalaron que, para paliar esta dificultad, se solicitó apoyo a las municipalidades distritales. En algunos casos, el rol de la municipalidad distrital en la supervisión estuvo formalmente contemplado en el convenio, como en el caso Tambogrande o Chinchero[101]. Sin embargo, las municipalidades no siempre estuvieron dispuestas a colaborar en estas tareas de supervisión; en algunos casos, consideraron que esta intervención no les pertenecía y que, por lo tanto, no era su rol supervisar el avance[102].

[99] De acuerdo a los contratos suscritos por el IVP Huamanga (018-2013); IVP Piura (006-2013.C.E. Mantenimiento/ MPP – 5ta Convocatoria); IVP Leoncio Prado (006-2013-IVP-LP/ADS; 046-2013-IVP-LP/AMC; 007-2013-IVP-LP/ADS; 051-2013-IVP-LP/AMC; 010-2013-IVP-LP/ADS; 056-2013-IVP-LP/ADS; 011-2013-IVP-LP/ADS; 057-2013-IVP-LP/ADS; 012-2013-IVP-LP/ADS; 052-2013-IVP-LP/AMC; 013-2013-IVP-LP/ADS; 055-2013-IVP-LP/ADS; 014-2013-IVP-LP/ADS; 058-2013-IVP-LP/ADS; 015-2013-IVP-LP/AMC; 053-2013-IVP-LP/AMC; 034-2013-IVP-LP/AMC; 029-2013-IVP-LP/AMC; 028-2013-IVP-LP/AMC; 027-2013-IVP-LP/AMC; 036-2013-IVP-LP/AMC)

[100] Aplicativo informático, disponible en la página web de PVD, a través del cual los gobiernos locales (IVP) que reciben financiamiento de recursos ordinarios u otra fuente de financiamiento, gestionado por PVD, para el mantenimiento de sus caminos vecinales, tienen la obligación de registrar la información referente a la contratación y ejecución de los mismos.

[101] En la cláusula 3° del "Convenio s/n de transferencias financieras de las municipalidades distritales de Tambogrande a favor de la municipalidad provincial de Piura para el financiamiento del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales rehabilitados en la provincia" del 30 de mayo de 2012 y la cláusula 3° del "Convenio de transferencia financiera de las municipalidades distritales a la municipalidad provincial de Urubamba para el cofinanciamiento de la gestión vial rural a cargo del Instituto Provincial de Urubamba" del mes de febrero de 2011, se establecía que las municipalidades distritales podrían supervisar el destino y la ejecución de los fondos aportados para el mantenimiento de los caminos.

[102] D5.JCC.ENT.IVP1, D5.JCC.ENT.IVP2, D5.JCC.ENT.IVP5, D5.JCC.ENT.OCZ, D5.VIN.ENT.IVP3

199. Asimismo, algunos IVP **no siempre llenaron las fichas n.° 3 y formatos n.° 4 o lo hicieron extemporáneamente**. Por ejemplo, no se presentaron las fichas n.° 3 y formatos n.° 4 en los casos de Torata y el tramo 2 de Chinchero, como se muestra en el Cuadro n.° 19.

**Cuadro n.° 19: Presentación de Ficha n.° 3 y Formato n.° 4 en casos visitados**

| Dpto. | Provincia | Distrito | Tramo | Periodo del mantenimiento | Meses que se presentó Ficha n.° 3 y Formato n.° 4 |
|---|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambo-grande | Tramo 1 | Febrero-Julio | Febrero (faltó marzo a julio). |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos (1) (2) | Tramo 1 | Enero-Diciembre | De enero a diciembre. |
| Junín | Chancha-mayo | Perené | Tramo 1 | Enero-diciembre | De enero a diciembre. |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | Tramo 1 | Diciembre | No presentó. |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | Tramo 1 (2) | Junic-Noviembre | Ficha 3: De junio a setiembre (faltó octubre y noviembre) Formato 4: De junio a octubre (faltó noviembre) |
| | | | Tramo 2 | Setiembre - Diciembre | No presentó. |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo (3) | Tramos 1 al 8 | Enero-Diciembre | De enero a diciembre. |
| | | | Tramos 9 al 13 | Agosto-Diciembre | De agosto a diciembre. |

Fuente: Documentos remitidos por los IVP a la comisión auditora.
(1) Las fichas de enero a julio se presentaron en el mes de agosto y las fichas de agosto a diciembre, en enero de 2014.
(2) En algunos meses, la ficha 3 se presentó sin puntaje global o el formato 4, incompleto.
(3) Sin oficio de remisión.
Elaboración propia.

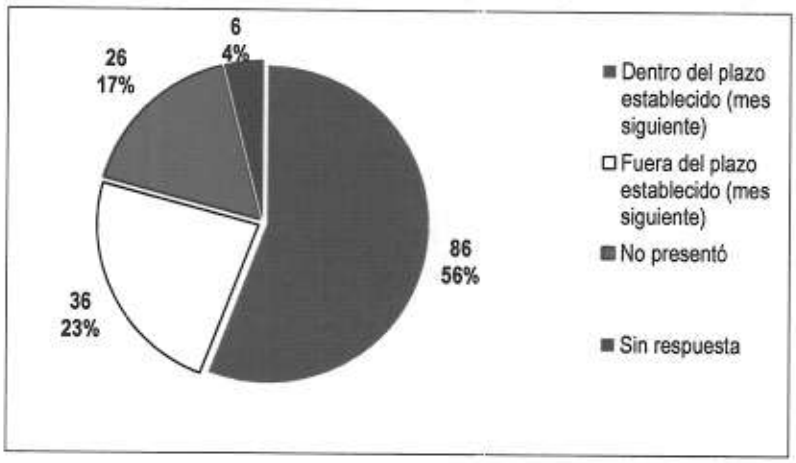
200. Además, en el caso Vinchos, las fichas de enero a julio se presentaron en agosto de 2013, mientras las de agosto a diciembre se presentaron en enero de 2014[103]. En el caso Crespo y Castillo, el IVP no contaba con el oficio de remisión de las respectivas fichas, por lo cual no se pudo verificar su presentación mensualmente.

201. De otro lado, **algunas fichas fueron mal llenadas**. En el caso Vinchos y el tramo 1 de Chinchero, en algunos meses, no se consignó el puntaje global de las fichas n.° 3 o no se llenó completamente el formato n.° 4 (Para mayor detalle de las fichas presentadas, ver Anexo 10-A).

202. A nivel agregado, en la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013), el 56% de 154 IVP respondieron que remitieron, en el plazo establecido, las fichas y formatos del Estudio GEMA a las oficinas zonales de PVD, como se muestra en el Gráfico n.° 21. No obstante, estos datos tienen la limitación de que la pregunta no es específica en cuanto a las fichas y formatos exactos que debían ser remitidos.

[103] Según lo manifestado por el IVP de Huamanga (Comentario de gestor, remitido mediante oficio n.° 020-2015-MPH-IVP/GG de 05 de Marzo de 2015, recibido el 16 de Marzo de 2015).

**Gráfico n.° 21: IPV según oportunidad de remisión de fichas y formatos del Estudio GEMA**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 4.6 ¿El IVP cumplió con remitir a la Oficinas Zonales en los plazos establecidos las fichas y formatos requeridos por el GEMA? (tomar promedio de los últimos 6 meses)
Elaboración propia.

124. De esta manera, se encontró que el seguimiento del avance físico fue limitado, al no contarse con la información requerida en las fichas y formatos del Estudio GEMA, que hubiese permitido la evaluación de los resultados del servicio.

***Rendición financiera a cargo del IVP o la municipalidad provincial***

125. La **rendición financiera** se debía realizar a través del sistema informático Extranet. La periodicidad dependía de la fuente de los recursos asignados al mantenimiento. En el caso de los recursos ordinarios en el marco del D.S n.° 0008-2007-EF, el registro debía realizarse de manera bimensual, según el Instructivo n.° 002-2012-MTC/21 (del 3 de abril de 2012). En el caso de recursos provenientes del Fonie, el registro debía hacerse mensualmente, según Instructivo 003-2013-MTC/21 (del 27 de agosto de 2013). En este caso, la rendición no conllevaba un desembolso, ya que los recursos del primer grupo del Fonie se transfirieron a los gobiernos locales en un solo momento en el 2013, luego de remitir el contrato a PVD.

126. El IVP debía registrar en el Extranet la información contractual de los tramos financiados por recursos ordinarios y de los financiados por el Fonie, como se muestra en el Cuadro n.° 20.

**Cuadro n.° 20: Procedimientos para el registro de información contractual en el Extranet, según fuente de financiamiento, año 2013**

| Seguimiento por Extranet - Recursos Ordinarios | Seguimiento por Extranet - Fonie |
|---|---|
| **Registro de contratos**<br>- Se registra contrato en fecha inmediata a la adjudicación.<br>- Se envían copias fedateadas de los contratos a la OCZ.<br>- Información sirve para validar requerimientos mensuales (transferencias programáticas). | **Registro de contratos**<br>- Se registra contrato en fecha inmediata a la adjudicación.<br>- Se envían copias fedateadas de los contratos a la OCZ. |
| **Registro de adendas, adicionales, ampliaciones**<br>- Se registra la documentación en el sistema.<br>- Se envían copias fedateadas a la OCZ. | **Registro de modificación contractual**<br>- Se registra la documentación en el sistema.<br>- Se envían copias fedateadas a la OCZ. |
| **Registro de tramos por contrato**<br>- Solo en los casos que el camino pertenezca a más de un distrito (y haya convenios de co-financiamiento). | |

OCZ: Oficina de Coordinación Zonal.
Fuente: Instructivo n.° 002-2012-MTC/21 para el caso del seguimiento de los recursos ordinarios e Instructivo n.° 003-2013-MTC/21 para el caso del seguimiento de los recursos provenientes del Fonie.
Elaboración propia.

127. Seguidamente, se registraban las rendiciones de las valorizaciones, incluyendo el resumen de pagos y los documentos sustentatorios. En el caso de recursos ordinarios, se registraba también la rendición de gastos operativos (10% de los gastos de mantenimiento). Finalmente, se imprimían, firmaban y remitían los reportes descritos en el Cuadro n.° 21.

**Cuadro n.° 21: Procedimientos para la rendición financiera, según fuente de financiamiento, año 2013**

| Seguimiento por Extranet - Recursos Ordinarios | Seguimiento por extranet - Fonie |
|---|---|
| **Rendición de las valorizaciones**<br>- Se registran los detalles documentarios de los pagos de las valorizaciones tan pronto como se vayan efectuando. | **Rendición de las valorizaciones**<br>- Se registran los detalles documentarios (recibos) de los pagos de las valorizaciones, tan pronto como se vayan efectuando. |
| **Rendición de gastos operativos**<br>- Se registran gastos operativos de los IVP. | (El Fonie contemplaba una supervisión independiente; por lo cual, no asignaba gastos operativos al IVP.) |
| **Reportes**<br>- Reporte de transferencias.<br>- Reporte de valorizaciones, debe ser firmado y remitido bimensualmente a la UGA de PVD.<br>- Reporte de gastos operativos, debe ser firmado y remitido bimensualmente a la UGA de PVD. | **Reportes**<br>- Reporte de transferencias (por tramo).<br>- Reporte de rendición de las valorizaciones (resumen de pagos), debe ser firmado y remitido de manera mensual a la UGA de PVD. |

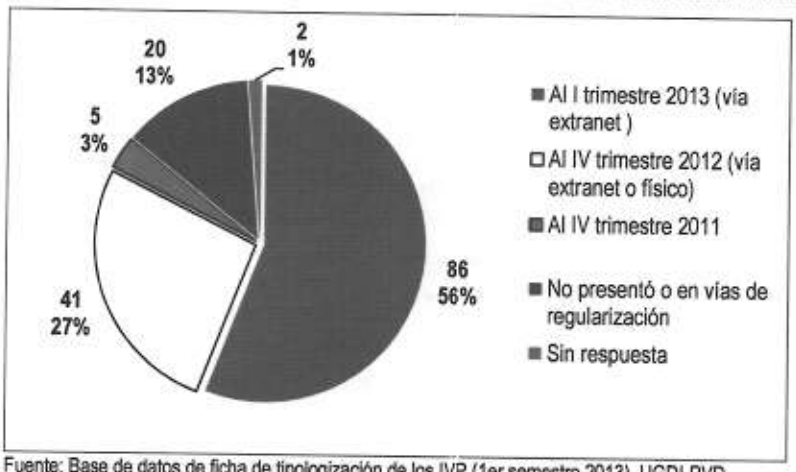
OCZ: Oficina de Coordinación Zonal; UGA: Unidad Gerencial de Administración.
Fuente: Instructivo n.° 002-2012-MTC/21 para el caso del seguimiento de los recursos ordinarios e Instructivo n.° 003-2013-MTC/21 para el caso del seguimiento de los recursos provenientes del Fonie.
Elaboración propia.

128. Los instructivos financieros consideraban que los IVP eran autónomos o no autónomos, según su nivel de dependencia de la municipalidad provincial[104]. En el caso de IVP autónomos, el reporte de valorizaciones (y el de gastos operativos para el caso de recursos ordinarios) debía ser firmado por el gerente general del IVP, junto con su jefe de operaciones o asistente administrativo. En el caso de IVP no autónomos, este reporte debía ser firmado por el gerente general del IVP, junto con el jefe de administración o de presupuesto de la municipalidad provincial.

129. A nivel agregado, se observó la existencia de **demoras para la rendición financiera** desde los IVP. En la base de datos de tipologización de los IVP (al 1er semestre del 2013), el 56% de los IVP había presentado sus rendiciones vía Extranet correspondientes al primer trimestre 2013. En 27% de los IVP, esta rendición correspondía al último trimestre del 2012, y en 13% de los IVP, no se había presentado las rendiciones en el Extranet o estaban en vías de regularización, como se observa en el Gráfico n.° 22.

[104] El concepto de "autonomía" se usa explícitamente en los instructivos mencionados, pero no se define. En todo caso, no está referido a autonomía de entidades porque los IVP son organismos públicos descentralizados adscritos a las municipalidades provinciales. Los IVP "autónomos" serían, generalmente, aquellos que tienen RUC, cuenta bancaria independiente de la municipalidad provincial, su propia unidad formuladora, acceso al Seace y al sistema contable del sector público.

**Gráfico n.° 22: IVP según el periodo de su última rendición de transferencias**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 3.6 La última rendición de transferencias sobre Mantenimiento Rutinario presentada por el IVP corresponde a...
Elaboración propia.

130. Sin embargo, a nivel de los seis (6) casos visitados, solo se evidenció la ausencia del reporte de valorización para el caso Torata y el tramo 2 del caso Chinchero, como se muestra en el Cuadro n.° 22. En el caso Tambogrande, la comisión auditora no tuvo acceso al reporte, pero sí contó con los oficios de remisión. En el caso Crespo y Castillo ocurrió lo opuesto (hubo reportes, pero no oficios de remisión).

**Cuadro n.° 22: Reportes de Valorización por mes**

| Dpto. | Provincia | Distrito | Tramo | Periodo del mantenimiento | Meses en que se presentó reportes |
|---|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambogrande (*) | Tramo 1 | Febrero-Julio | De febrero a julio. |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | Tramo 1 | Enero-Diciembre | De enero a diciembre. |
| Junín | Chanchamayo | Perené | Tramo 1 | Enero-diciembre | De enero a diciembre. |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | Tramo 1 | Diciembre | No presentó. |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | Tramo 1 | Junio-Noviembre | De junio a octubre (faltó noviembre) |
| | | | Tramo 2 | Setiembre-Diciembre | No presentó. |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo (**) | Tramos 1 al 8 | Enero-Diciembre | De enero a diciembre. |
| | | | Tramos 9 al 13 | Agosto-Diciembre | De agosto a diciembre. |

Fuente: Reportes de valorización impresos del Extranet y remitidos oficialmente por los IVP a las oficinas de coordinación zonal de PVD.
Notas: (*) Se tienen los oficios de remisión a las oficinas de coordinación zonal de PVD, pero no los formatos de marzo a julio.
(**) Se cuenta con los reportes, pero no con los oficios de remisión a las oficinas de coordinación zonal de PVD.
Elaboración propia.

131. A nivel agregado, se identificaron demoras en la presentación de las rendiciones financieras. Asimismo, hubo casos donde no se presentaron dichas rendiciones, esta situación fue constatada a nivel de los casos visitados. Cabe precisar que los IVP visitados presentaron en general los reportes de valorizaciones impresos desde el Extranet, y no necesariamente adjuntaron las fichas y formatos del Estudio GEMA, dado que no era obligatorio presentarlos de manera conjunta con las rendiciones financieras.

***Pago a las microempresas por parte del IVP***

132. Para dar la conformidad y tramitar el pago a lasmicroempresas, el IVP revisaba la valorización mensual respectiva junto con el informe de la microempresa y otra documentación contemplada en el contrato. En algunos casos, la microempresa debía anexar el informe de pago a su personal y la conformidad de la municipalidad distrital[105].

133. En los casos en que el IVP era autónomo, este se encargaba de realizar el pago y registrar el gasto en el Sistema de Integración Contable de la Nación[106]. En los otros casos, esa labor le correspondía a la municipalidad provincial y el registro contable correspondiente se realizaba en el SIAF. Una vez realizado el pago, esta información se debía registrar en el Extranet.

134. Sin embargo, no siempre se verificaba el cumplimiento de los resultados del servicio de MRM previo al pago de los contratistas, de acuerdo a lo contemplado contractualmente, dado que no se recogía o utilizaba la información de las fichas y formatos del Estudio GEMA.

***b) Actividades a nivel del gobierno nacional (PVD – MEF)***

135. En el marco del seguimiento financiero de la intervención, PVD debía realizar tres tareas principales: (i) el seguimiento del avance físico del servicio, (ii) el trámite ante el MEF de los desembolsos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales y (iii) la revisión de las rendiciones físicas y financieras de los IVP.

136. Cabe señalar que, a partir del 2011, con la Directiva n.° 005-2011-MTC/21[107], se separó el seguimiento físico del financiero, que hasta entonces estaban vinculados. Asimismo, se redujeron los requerimientos de información a ser remitida por los IVP a las oficinas de coordinación zonal de PVD, tanto para el seguimiento físico como para el financiero. La evolución de las normas referidas al seguimiento se muestra en el Anexo n.° 10-B.

***Seguimiento al avance físico del servicio***

137. El IVP debía remitir a la oficina de coordinación zonal de PVD los formatos y las fichas del Estudio GEMA elaboradas por las microempresas y aquellas elaboradas por el mismo IVP en su rol de supervisión, para su respectivo análisis. Por su parte, la oficina de coordinación zonal debía remitir a la unidad gerencial de transporte rural (UGTR) formatos más específicos para la verificación técnica del mantenimiento rutinario[108]. El Gráfico n.° 23 muestra el detalle de los documentos remitidos.

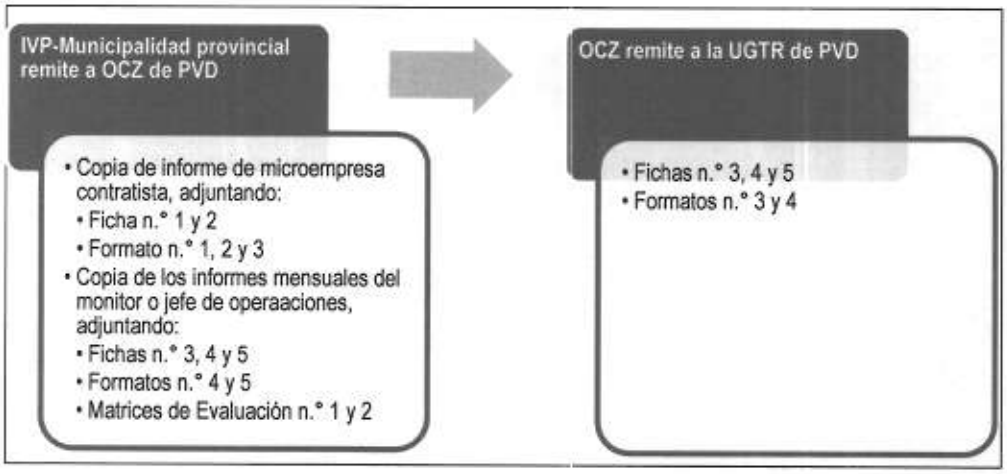
[105] El requisito de informe de pago al personal estuvo contemplado en los contratos suscritos en los IVP Huamanga, Leoncio Prado y Tambogrande; mientras que el requisito de conformidad de la municipalidad distrital estuvo plasmado en el contrato suscrito por el IVP Huamanga (018-2013); IVP Piura (006-2013.C.E. Mantenimiento/ MPP – 5ta Convocatoria) e IVP Leoncio Prado (006-2013-IVP-LP/ADS; 046-2013-IVP-LP/AMC; 007-2013-IVP-LP/ADS; 051-2013-IVP-LP/AMC; 010-2013-IVP-LP/ADS; 056-2013-IVP-LP/ADS; 011-2013-IVP-LP/ADS; 057-2013-IVP-LP/ADS; 012-2013-IVP-LP/ADS; 052-2013-IVP-LP/AMC; 013-2013-IVP-LP/ADS; 055-2013-IVP-LP/ADS; 014-2013-IVP-LP/ADS; 058-2013-IVP-LP/ADS; 015-2013-IVP-LP/AMC; 053-2013-IVP-LP/AMC; 034-2013-IVP-LP/AMC; 029-2013-IVP-LP/AMC; 028-2013-IVP-LP/AMC; 027-2013-IVP-LP/AMC; 036-2013-IVP-LP/AMC); además de los términos de referencia de las bases integradas del proceso de selección de Adjudicación Directa Selectiva n.° 091-2013-CEP/ MPMN realizado por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto para contratar el servicio de mantenimiento rutinario del camino vecinal EMP PE-36ª Tumilaca – Alto Coscore.

[106] Herramienta de apoyo informático desarrollada por la Dirección General de Contabilidad Pública del MEF, para su aplicación por las entidades no comprendidas en el SIAF (entre otros, los IVP) para registrar y presentar la información contable.

[107] Aprobada con R.M. n.° 804-2011-MTC/02 de 15 de noviembre de 2011.

[108] De acuerdo al Memorando n.° 078-2010-MTC/21.UGTR señalado en el Instructivo n.° 007-2011-MTC/21 aprobado por RD n.° 1206-2011-MTC/21 se precisan determinados formatos a remitirse a la unidad gerencial de transporte rural (UGTR) de PVD.

**Gráfico n.° 23: Fichas y formatos del Estudio GEMA para el seguimiento físico a ser remitidos por los IVP y las oficinas de coordinación zonal a PVD**




OCZ: Oficina de coordinación zonal; UGTR: Unidad gerencial de transporte rural; PVD: Provias Descentralizado.
Fuente: Instructivo n.° 007-2011-MTC/21, aprobado con R.D. 1206-2011-MTC/21.
Elaboración propia.

138. Sin embargo, la comisión auditora no pudo verificar la labor de seguimiento de PVD al avance de la ejecución física del servicio dado que no se recibió la documentación de sustento[109]. A su vez, tampoco se pudo evidenciar la existencia de informes de seguimiento del avance físico de la ejecución del servicio remitidos por PVD al MTC.

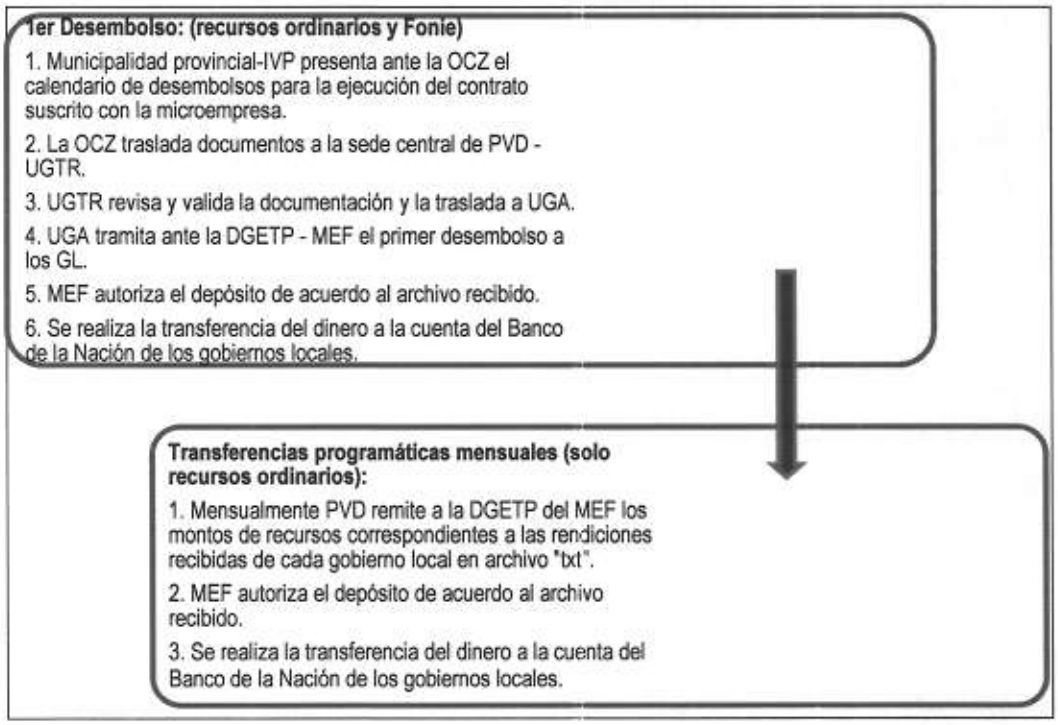
***Trámite de los desembolsos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales***

139. Hubo dos momentos para la transferencia de recursos: (i) el desembolso inicial contra la presentación del contrato de mantenimiento vial y el calendario de pagos respectivo, para financiamiento con recursos ordinarios y con Fonie, y (ii) los desembolsos mensuales en el caso de los tramos financiados bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas (con recursos ordinarios), que se efectuaron sin necesidad de presentar la rendición del mes correspondiente. El Gráfico n.° 24 muestra los requisitos de estos dos momentos.

140. Cabe destacar que, para tramos financiados con recursos ordinarios, el Instructivo n.° 002-2012-MTC/21 señalaba que las rendiciones financieras se efectuaban de manera bimensual, a pesar de que el requerimiento de fondos de PVD hacia el MEF se hacía de manera mensual.

[109] Mediante oficio n.° 026-2014-CG/ADE-MCV de fecha 09 de octubre de 2014 la comisión requirió la base de datos de los formatos del Estudio GEMA o en su defecto los propios formatos en Excel remitidos por los IVP a nivel nacional, sin llegar a obtener una respuesta positiva con respecto a este requerimiento. No obstante, si recibió algunas fichas y formatos del Estudio GEMA para los casos Tambogrande, Vinchos, y Crespo y Castillo; es decir, para tres (3) de los seis (6) casos visitados.

**Gráfico n.° 24: Requisitos para las transferencias de recursos**




OCZ: Oficina de coordinación zonal; UGTR: Unidad gerencial de transporte rural; UGA: Unidad gerencial de administración; DGETP: Dirección general de endeudamiento y tesoro público del MEF.
Fuente: Instructivos n.° 002-2012-MTC/21 para recursos ordinarios y n.° 003-2013-MTC/21 para Fonie.
Elaboración propia.

141. Para solicitar los requerimientos de fondos al MEF, PVD remitía mensualmente un archivo "txt" conteniendo la información del requerimiento de transferencias que los distintos gobiernos locales le hacían llegar. Así, durante el 2013, PVD solicitó transferencias al MEF en doce (12) ocasiones, como se muestra en el Cuadro n.° 23.

**Cuadro n.° 23: Requerimiento de transferencias realizado por PVD al MEF durante el 2013**

| Mes | Enero - Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fecha | 20/02/2013 | 21/03/2013 | 25/04/2013 | 17/05/2013 | 17/06/2013 | 15/07/2013 |
| Núm. de gobiernos locales | 23 | 65 | 82 | 91 | 112 | 116 |
| Monto requerido (S/.) | 957 901 | 5 193 125 | 6 935 413 | 7 355 007 | 8 095 251 | 6 810 042 |
| **Mes** | **Agosto** | **Septiembre** | **Octubre** | **Noviembre** | **Diciembre I** | **Diciembre II** |
| Fecha | 15/08/2013 | 16/09/2013 | 15/10/2013 | 15/11/2013 | 11/12/2013 | 23/12/2013 |
| Núm. de gobiernos locales | 112 | 90 | 57 | 57 | 60 | 20 |
| Monto requerido (S/.) | 6 009 509 | 3 689 139 | 1 566 007 | 2 335 518 | 2 703 376 | 1 144 222 |

Fuente: Oficios remitidos por PVD al MEF (Nros. 459, 988, 1215, 1473, 1755, 2022, 2330, 2527, 2748, 2994 y 3094).
Elaboración propia.

142. Del análisis se pudo apreciar que, si bien PVD requería mensualmente fondos para los gobiernos locales ante el MEF, no todos los meses lo hacía para las mismas municipalidades, ni por montos correspondientes a las rendiciones presentadas por estas entidades.

***Revisión de las rendiciones físicas y financieras de los IVP***

143. Como se señaló anteriormente, las rendiciones financieras bimensuales solo requerían reportes de valorizaciones elaborados por las microempresas y remitidos por el IVP, sin incluir las fichas n.° 3 ("Control de resultados") y formatos n.° 4 ("Informe de supervisión"), que hubiesen permitido evaluar el cumplimiento de las actividades del servicios de MRM de acuerdo a los estándares del Estudio GEMA.

144. Además, las revisiones de las rendiciones no condicionaban el requerimiento de las transferencias programáticas mensuales por parte de PVD. La documentación era revisada en la sede central tanto por la unidad gerencial de transporte rural (UGTR) como por la unidad gerencial de administración (UGA), quienes verificaban que los documentos que les llegaban coincidiesen con lo registrado en el Extranet.

145. Así, debido a que esta revisión no contemplaba el control de los resultados del servicio (ficha n.° 3), en la práctica, ello significó que se perdió la vinculación entre la rendición financiera y el desembolso de fondos que sustentaba el esquema de transferencias programáticas condicionadas.

146. Tanto funcionarios de PVD y del MTC en Lima, como especialistas de los IVP familiarizados con el trabajo de PVD señalaron, en entrevistas y talleres, que la revisión de los formatos remitidos por los IVP representaba una carga de trabajo importante debido al número de formatos recibidos. Asimismo, precisaron que, en base a las capacidades instaladas, era inviable realizar una revisión detallada ficha por ficha, por lo cual se optó por una revisión basada en un muestreo, a fin de asegurar un cierto nivel de control de las mismas[110]. Sin embargo, no se encontró ningún informe de revisión de las fichas presentadas a PVD.

147. En resumen, a nivel del IVP, el seguimiento del avance físico de la intervención se realizó con dificultades y de manera parcial. Las actividades se centraron en la rendición financiera, que permitieron financiarlas. A nivel de PVD, no se realizó un seguimiento de los resultados obtenidos de la intervención, enfocándose esencialmente en la revisión de los documentos financieros (reportes de valorización) los que, sin embargo, no condicionaban las transferencias de recursos realizadas por el MEF.

**Causas críticas**

148. La situación descrita tiene causas de distinta naturaleza, relacionadas a limitaciones que se encuentran a nivel del propio IVP, su situación frente a la municipalidad provincial (y PVD) y sus recursos; y limitaciones ligadas a las capacidades de PVD. A continuación se desarrollan tres (3) causas principales.

➢ **Limitaciones en las capacidades operativas de los IVP para el seguimiento.**

149. Las dificultades para realizar el monitoreo del avance físico estuvieron ligadas, en parte, según lo manifestado por los propios funcionarios de los IVP, a la sobrecarga del **personal** encargado de dichas labores y a la rotación del mismo, que debía ser capacitado para realizar sus funciones. Esto ocurría especialmente en los casos de los jefes de operaciones, quienes manifestaban tener una carga laboral importante que no siempre podían atender con oportunidad[111]. Por ejemplo, en uno de los casos, se señaló que al no contar con un chofer que pueda acompañar al jefe de operaciones en la supervisión, dicho rol debía ser asumido por los otros miembros del equipo de gestión del IVP[112].

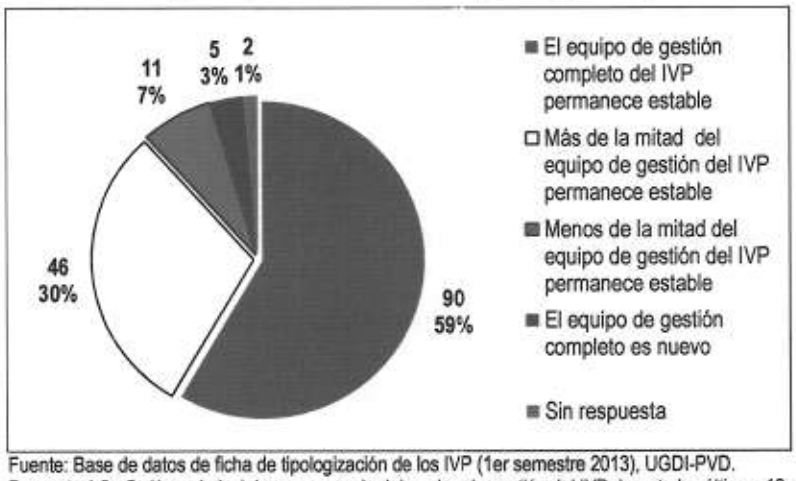
110 D5.NAC.ENT.PVD11, D5.NAC.TAL-AUD.MTC, D5.JCC.ENT.IVP2

111 D5.VIN.ENT.IVP1, D5.PER.ENT.IVP3, D5.TAG.ENT.OCZ, D5.NAC.ENT.MTC6, D5.NAC.ENT.PVD10, D5.TOR.ENT.IVP2, D5.TOR.ENT.OCZ, D5.VIN.TAL-AUD.VIN

112 D5.VIN.ENT.IVP3

150. Asimismo, del análisis de la base de datos de tipologización de los IVP (al primer semestre del 2013), se pudo observar que en 59% de los IVP incluidos, su equipo de gestión completo permaneció estable en el último año. En los casos más críticos (3% de los IVP), el equipo de gestión era completamente nuevo, como se observa en el Gráfico n.° 25.

**Gráfico n.° 25: IVP según la permanencia de su equipo de gestión (últimos 12 meses)**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 1.5 ¿Cuál es el nivel de permanencia del equipo de gestión del IVP durante los últimos 12 meses?
Elaboración propia.

151. Existieron limitaciones **logísticas** que dificultaron la supervisión de la ejecución física, tales como no contar con el equipamiento suficiente (como camioneta o motocicleta) o no contar con el combustible suficiente para poder realizar esta supervisión, especialmente en los tramos más alejados. Del análisis de la base de datos de tipologización de los IVP (al primer semestre del 2013), se evidencia que solo el 65% de los IVP tuvo equipamiento completo, mientras 34% de los IVP tenía algún tipo de problema de equipamiento, como se observa en el Gráfico n.° 26.

**Gráfico n.° 26: IVP según su equipamiento**

Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 1.6 El IVP cuenta con...
Elaboración propia.

152. Otra limitación que dificultó la labor de seguimiento financiero desde los IVP fue el hecho de no contar con las herramientas informáticas adecuadas para esta tarea. A ello se agregaron algunas dificultades propias del acceso de comunicaciones en algunas zonas tales como la conexión a internet o problemas de funcionamiento de los sistemas informáticos[113].

[113] D5.PER.ENT.IVP3, Ayuda memoria-DSI, D5.JCC.ENT.IVP5

153. En los casos visitados, los IVP no contaban con los módulos completos del SIAF[114]. En los IVP Leoncio Prado, Huamanga y Chanchamayo tenían instalado el módulo administrativo del SIAF y el sistema contable del sector público. En los otros casos, dependían del SIAF de la municipalidad provincial. El detalle de la disponibilidad de estas herramientas informáticas de seguimiento presupuestal y contable a nivel de los IVP visitados se detalla en el Cuadro n.° 24.

**Cuadro n.° 24: Sistemas Informáticos de los IVP visitados**

| Provincia | Seace | SIAF (Administrativo) | Sicon |
|---|---|---|---|
| Piura | NO | NO | NO |
| Huamanga | SI | SI | SI |
| Chanchamayo | SI | SI | SI |
| Mariscal Nieto | NO | NO | NO |
| Urubamba | NO | NO | NO |
| Leoncio Prado | SI | SI | SI |

Seace: Sistema electrónico de contrataciones del Estado; SIAF: Sistema integrado de administración financiera; Sicon: Sistema de Integración Contable de la Nación.
Fuente: Documentos diversos otorgados por los IVP visitados y verificación durante visitas de campo.
Elaboración propia.

154. Del análisis desarrollado se puede observar que los IVP tuvieron dificultades para realizar el seguimiento ligadas tanto a las capacidades como a la permanencia de sus equipos, así como a las herramientas informáticas con las que contaban para realizar esta labor.

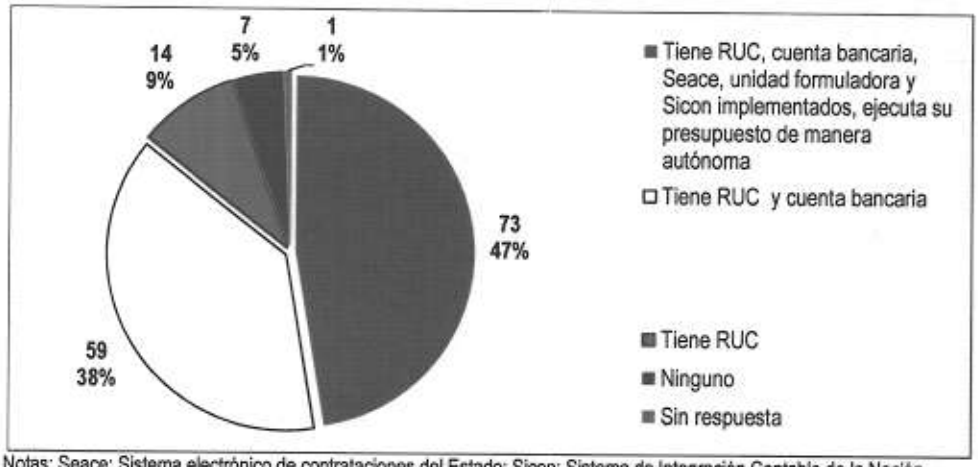
➢ **Indefinición de la situación administrativa de los IVP**

155. En las diversas entrevistas y talleres realizados en los casos visitados, los actores señalaron que existió una cierta indefinición con respecto a la figura de los IVP. Por un lado, señalaron que el IVP era un actor que había sido fortalecido en sus capacidades técnicas, gracias a las capacitaciones realizadas por PVD, y que gozaba de una cierta autonomía para realizar la gestión de la infraestructura vial descentralizada. Pero, por otro lado, dependían de la municipalidad provincial, especialmente en lo referente a los aspectos administrativos y de seguimiento de la ejecución presupuestal.[115]

156. A nivel agregado, del análisis de la base de datos de tipologización de los IVP (al primer semestre del 2013), se observa que 47% de los IVP ejecutaba de manera autónoma su presupuesto. En tanto, similar porcentaje se encontraba en implementación hacia una gestión autónoma; algunos ya tenían RUC y cuenta bancaria, mientras otros solo habían gestionado su RUC, como se observa en el Gráfico n.° 27.

[114] El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), es una herramienta para ordenar la gestión administrativa de los gobiernos locales. Los IVP visitados solo contaban con el módulo: "Ejecución presupuestal-Tesorería" (Administrativo), no teniendo implantados los módulos: "Presupuestario" y "Contabilización de Operaciones".
[115] D5.TOR.ENT.IVP1, D5.TOR.TAL-PAP.TOR

**Gráfico n.° 27: Nivel de operatividad del IVP**




Notas: Seace: Sistema electrónico de contrataciones del Estado; Sicon: Sistema de Integración Contable de la Nación.
Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 3.2 ¿Cuál es el nivel de operatividad del IVP?
Elaboración propia.

157. A nivel de los casos visitados, se encontró que el IVP Huamanga, Chanchamayo y Leoncio Prado gozaban de una mayor autonomía, dado que las municipalidades provinciales les transferían el presupuesto y ellos podían gestionar sus procesos de contratación, contando con acceso al Sistema electrónico de contrataciones del Estado (Seace). En contraste, los IVP Piura, Mariscal Nieto y Urubamba dependían de las municipalidades provinciales para estas labores.

158. De acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de PVD e IVP visitados, en algunos casos, existía una separación entre el IVP y la municipalidad provincial, que también se observaba entre PVD y los gobiernos locales. Se señaló que las actividades de fortalecimiento de capacidades realizadas por PVD estuvieron más orientadas hacia los IVP que hacia los gobiernos locales, llegando incluso a capacitarlos sobre el manejo de procesos de contrataciones y otros aspectos administrativos y presupuestales[116].

159. Además, algunos IVP veían limitado su accionar porque dependían de las transferencias que les hacían los gobiernos locales. En este sentido, se buscaba concretar acuerdos de transferencia financiera con municipalidades distritales para dar estabilidad operativa a los IVP, como se presentó en el subcapítulo 3.2.

➢ **Limitaciones en las capacidades operativas para el seguimiento de PVD.**

160. Desde los propios IVP se señaló que, debido a la capacidad limitada de las oficinas zonales (en cuanto a personal y recursos), estas no pudieron responder efectivamente a las demandas de los IVP, quedando incluso, según un funcionario de IVP como "mesa de parte"[117]. En ese sentido, funcionarios de las oficinas zonales reconocieron que tenían limitaciones **logísticas** (personal y transporte) para realizar la supervisión física de los tramos intervenidos en todos los distritos de la provincia[118].

161. Asimismo, como se mencionó en subcapítulo 3.2, la casi triplicación del número de tramos que debía supervisar PVD, en el marco del esquema de transferencias programáticas condicionadas, dificultó el seguimiento de la ejecución financiera a nivel de la sede central, rebasando su capacidad operativa. Cabe precisar, que según los informes de gestión operativa de PVD[119], entre el año 2012 y 2013, hubo una disminución del **personal** de PVD de 379 a 307

[116] D5.NAC.ENT.PVD1, D5.PER.ENT.IVP3
[117] D5.VIN.ENT.IVP1
[118] D5.PER.ENT.OCZ, D5.VIN.ENT.OCZ, D5.TOR.ENT.OCZ, D5.JCC.ENT.OCZ
[119] Informes de gestión Dic. 2012 y Dic. 2013.

personas. Se entiende que, a pesar del aumento de tramos, no se contó con personal suficiente para poder realizar esta supervisión.

162. Asimismo, la carga de trabajo a nivel de la sede central de PVD también se vio afectada por las actividades adicionales ligadas a los distintos fondos otorgados por el MEF, que implicó en la práctica la gestión de nuevos convenios y reportes adicionales por las transferencias programáticas condicionadas y transferencias correspondientes a estos fondos. Asimismo, PVD recibió actividades encargadas desde el MTC que implicaron asumir la responsabilidad, a nivel nacional, del diseño del producto "camino vecinal con mantenimiento vial" del programa presupuestal 0061 y de liderar las acciones de articulación territorial del producto.

163. Por otra parte, el seguimiento también se vio limitado por las características de las herramientas informáticas con las que contaba PVD. El sistema informático Extranet solo contemplaba el registro de información referente de los IVP a (i) los contratos suscritos para el mantenimiento; (ii) las adendas, adicionales, ampliaciones y reducciones de los contratos suscritos para el mantenimiento, (iii) el detalle de los documentos de pago de las valorizaciones del mantenimiento, y (iv) los gastos realizados como parte de los gastos operativos o de inspección.

164. Además, PVD contaba con el Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica[120], creado originalmente para la gestión interna de PVD (procesos financieros, contables, logísticos y de personal), pero que se venía usando para hacer seguimiento a los desembolsos y rendiciones financieras de los gobiernos locales. Sin embargo, se han detectado limitaciones para el uso de la información procesada mediante dicha herramienta informática, las cuales se presentan en el Anexo n.° 5-D.

165. De otro lado, PVD no contaba con un sistema de información integrado que permitiese recoger y sistematizar la información relativa a los avances en la ejecución física del servicio de mantenimiento rutinario manual efectuada por los IVP con su apoyo técnico, ni la ejecución física del servicio efectuado por los gobiernos locales.

**Posibles efectos**

166. En algunos casos, los IVP no remitieron a PVD la ficha n.° 3 y el formato n.° 4 de modo que la información recogida en el seguimiento del avance físico y las rendiciones financieras no fue útil para realizar el control de los resultados del mantenimiento rutinario manual según los indicadores establecidos en el Estudio GEMA. Así, se perdió la vinculación entre la transferencia programática (solicitada por PVD al MEF) y los resultados del servicio.

167. Esta situación llevó a que no se pudiesen alertar problemas y riesgos en la ejecución del servicio de MRM, ni que se pudiesen llevar a cabo acciones o cambios necesarios para cumplir los objetivos previstos, que hubieran permitido garantizar la calidad del servicio. En tanto, se continuó asignando recursos financieros para la ejecución del servicio (ampliando la cobertura del servicio, financiada con recursos ordinarios) e incentivando la programación presupuestal por parte de los gobiernos locales[121], sin contar con información sobre los resultados, que

[120] Directiva n.° 004-2011-MTC/21 aprobada por Resolución Directoral n.° 636-2011-MTC/21 de 08 de junio de 2011.

[121] Cabe señalar que, en el marco del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en el año 2013, los gobiernos locales tipo "D" (ciudades no principales con menos de 500 viviendas) podían recibir un incentivo financiero si cumplían con programar una cifra igual o superior al **10% de su presupuesto inicial (PIA)** en cuatro programas presupuestales, siendo uno de ellos el PP 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre" (D.S. n.° 004-2012-EF).
Para el año 2014, se incluyó un nuevo programa presupuestal y la meta se elevó a **15% del PIA** (D.S. 002-2013-EF). Para el año 2015, se agregó a los gobiernos locales tipo "C" (ciudades no principales con más de 500 viviendas) y la meta fue **20% del PIA** para gobiernos locales tipo "C" y **25% del PIA** para gobiernos locales tipo "D" (D.S. n.° 014-2014-EF). Posteriormente, se agregó una meta de ejecución: Ejecutar al menos 70% de los recursos programados en dichos PP para gobiernos locales tipo "C" y ejecutar al menos 75% de los recursos programados para los gobiernos locales tipo "D" (D.S. n.° 033-2015-EF). De esta manera, se venía incentivando el mayor gasto en mantenimiento vial de caminos vecinales, aun cuando no se contaba con medios para controlar el logro de los resultados del servicio.

hubiese podido orientar las decisiones de PVD y a su vez, ser útil para otras instancias (MTC, MEF).

168. Considerando la situación encontrada respecto del seguimiento de la ejecución física y financiera del servicio de MRM, así como las causas críticas y posibles efectos, se ha determinado el siguiente resultado:

**Resultado n.° 3:**

El seguimiento del avance físico por parte de los institutos viales provinciales se realizó de manera parcial y las rendiciones financieras se efectuaron con retrasos y de manera incompleta. Por su parte, Provias Descentralizado se concentró en revisar las rendiciones financieras, de modo que las transferencias programáticas de recursos no estuvieron condicionadas al cumplimiento de la evaluación de los resultados del servicio. Por tanto, el seguimiento no permitió identificar problemas y riesgos, ni realizar las mejoras necesarias para garantizar la calidad del servicio de mantenimiento rutinario manual. Por el contrario, se continuó asignando recursos del Tesoro Público para la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual sin contar con información sobre los resultados del mismo.

## 3.4 LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL SERVICIO DE MRM

169. En este subcapítulo se describe la vinculación entre los objetivos del mantenimiento rutinario y los estándares de ejecución y evaluación; así como la definición y medición de los indicadores sobre los cuales se evalúan los resultados del servicio.

170. En primer lugar, el servicio de MRM a cargo de los IVP se ejecutaba principalmente a través de microempresas de mantenimiento vial, quienes desarrollaban sus actividades de acuerdo al Estudio GEMA, recogido en el manual técnico de mantenimiento rutinario (PVD, 2009b). Este manual se anexaba a los Términos de Referencia (TdR) de los contratos entre los IVP y los proveedores del servicio de MRM, o de manera resumida, formaba parte de dichos TdR[122]. Sin embargo, no contaba con aprobación formal por parte del MTC.

171. Asimismo, durante el periodo de examen, existía otra metodología, establecida en el "Manual para la conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito" (MTC, 2008a) elaborado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, que contemplaba la realización de actividades de mantenimiento rutinario de naturaleza manual y mecanizada (con equipamiento).

172. En segundo lugar, el servicio de MRM formaba parte de la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados", que correspondía al producto "camino vecinal con mantenimiento vial" del programa presupuestal 0061 (MTC, 2014a). El logro de los objetivos ahí definidos y de la política sectorial, era responsabilidad del MTC conjuntamente con los gobiernos sub-nacionales, quienes debían ejecutar las intervenciones en sus territorios[123]. En este programa presupuestal, se designó a PVD como responsable del diseño del producto. En tanto, la Oficina de Presupuesto del MTC tenía a cargo la coordinación del seguimiento y evaluación del programa presupuestal y la coordinación territorial con los gobiernos locales[124].

[122] De los seis (6) casos visitados, solo en dos (02) casos (Tambogrande y Perené) se mencionaba la inclusión del manual en las bases, además de los TdR. En otros tres (03) casos (Vinchos, Leoncio Prado y Torata), los TdR indicaban que resumían el manual (normas de ejecución, cantidad y evaluación, y las directivas de mantenimiento rutinario). En un caso (Chinchero), los TdR se encontraban integrados a los contratos de mantenimiento, indicando que eran un resumen de las normas de ejecución, cantidad y evaluación contenidas en el manual.

[123] Corresponde al MTC "formular la política nacional y sectorial de infraestructura vial, en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados" y más ampliamente "coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento" así como "[prestarles] apoyo técnico para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas" (Artículo 23.3, acápites b) y c) respectivamente de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

[124] De acuerdo al diseño del PP 0061 ("Anexo 2"), remitido por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del MTC mediante Oficio 039-2014-MTC/09.03 del 13.01.2014 a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF.

## Situación encontrada

173. En esta sección se presentan las definiciones de los objetivos a los cuales se orienta el servicio de mantenimiento rutinario, los indicadores definidos para el logro de dichos objetivos y la situación respecto a su medición.

### *a) Objetivos del servicio de mantenimiento rutinario y conceptos clave*

174. Durante el periodo de examen, los objetivos del mantenimiento rutinario estaban asociados a dos conceptos: (i) *transitabilidad*, usado preferentemente por PVD (2008; 2009b), y (ii) *niveles de servicio*, usado en las definiciones del programa presupuestal 0061 y en los glosarios técnicos elaborados por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC (2008b; 2013a), como se aprecia en el Cuadro n.° 25.

**Cuadro n.° 25: Objetivos, conceptos clave y definiciones asociadas al servicio de mantenimiento rutinario manual**

| | PVD (Caminos rurales) | DGCyF de MTC (Carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito) |
|---|---|---|
| Objetivo del mantenimiento rutinario | Mantener en condiciones de transitabilidad permanente los caminos o garantizar su buen estado de transitabilidad (1). | Conservar la adecuada transitabilidad y evitar el deterioro prematuro de la carretera (4) |
| Conceptos clave | ***Transitabilidad*** se refiere a: (2)<br>(a) Seguridad,<br>(b) Confort, y<br>(c) Tiempo de viaje. | ***Niveles de servicio*** se refiere a: (5)<br>(a) Transitabilidad o "disponibilidad de uso",<br>(b) Seguridad, y<br>(c) Comodidad operativa o de conducción. |
| Definición del mantenimiento rutinario | "Conjunto de actividades con uso intensivo de mano de obra, dirigidas a conservar la calzada, el sistema de drenaje, el control de la vegetación, la señalización y el medio ambiente de un camino. Los trabajos se realizan durante todo el año, de acuerdo a una programación elaborada en función a prioridades, estacionalidad y características del camino" (3). | "Conjunto de actividades... para conservar la calzada, el sistema de drenaje, área lateral, la señalización y las obras de arte en general. Estos trabajos tienen el carácter de preventivo y se ejecutan, según sea el caso en diversa magnitud (limitada e ilimitada), durante todo el año para conservar la adecuada transitabilidad y evitar el deterioro prematuro de la carretera, de acuerdo a una programación elaborada en función de prioridades, estacionalidad y características de la carretera" (4) |

DGCyF: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.
Fuentes: **(1)** Convenios de gestión entre PVD y la municipalidad provincial de Piura (n.° 204-2011-MTC/21), la municipalidad provincial de Leoncio Prado (n.° 149-2011-MTC/21) y la municipalidad provincial de Mariscal Nieto (sin número); **(2)** PVD (2008, pág. 53); **(3)** PVD (2009b, cap. 2.0, s/n. pág.); **(4)** MTC (2008a, pág. 29); y **(5)** MTC (2008a, pág. 22).
Elaboración propia.

175. Para PVD, el objetivo principal del mantenimiento rutinario manual era garantizar la **transitabilidad** permanente de los caminos vecinales. PVD (2009b) establecía que las actividades de mantenimiento de los caminos vecinales, en general, "se realizan para conservar los caminos y mantenerlos en estado óptimo de transitabilidad"[125].

176. Además, "mejorar la transitabilidad de la red rural vial" era el primero de tres objetivos (o componentes) de los planes viales provinciales participativos (PVD, 2008, pág. 136). Los otros dos objetivos eran: ampliar la red vial y mejorar la capacidad de gestión de infraestructura vial de los gobiernos locales. En este contexto, la transitabilidad "representa la condición de circulación del vehículo respecto a la seguridad, confort y tiempo de viaje" (PVD, 2008, pág. 53).

[125] PVD (2009b), Manual técnico de mantenimiento rutinario, "Cap. 02. Glosario de términos relacionados con el mantenimiento de caminos", s/n.

177. En los casos visitados, "garantizar la transitabilidad permanente y accesibilidad" de los caminos vecinales era objetivo de varios contratos entre los IVP y las microempresas que realizan el mantenimiento rutinario manual[126].

178. Por otro lado, en el manual para carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito, los niveles de servicio establecían las condiciones en que debían conservarse las vías[127]. Se referían a los conceptos de *transitabilidad* garantizada la mayor parte del tiempo, *seguridad* y *comodidad operativa*..." (MTC, 2008a, Vol. I, pág. 22). En este sentido, la transitabilidad se refería a una situación de "disponibilidad de uso"; es decir, que el camino no esté cerrado al tránsito público por emergencias viales o por deterioros mayores causados por la naturaleza (deslizamientos, desprendimiento de rocas, erosiones, etc.). En tanto, la comodidad operativa o comodidad en la conducción se refería a la regularidad de la superficie de rodadura en cuanto a deformaciones.

179. Considerando las circunstancias particulares de los caminos de bajo tránsito en nuestro país, donde el nivel de saturación de un camino no es un factor crítico[128], el MTC proponía que el objetivo del mantenimiento rutinario sea conservar la adecuada transitabilidad y evitar el deterioro prematuro de la carretera. Este objetivo era similar al considerado por PVD, pero el significado de transitabilidad era diferente.

180. Por otro lado, en el programa presupuestal 0061, el objetivo principal del mantenimiento rutinario era conservar los **niveles de servicio** de la infraestructura vial. Este objetivo estaba expreso en la definición misma del mantenimiento rutinario: "Conjunto de actividades rutinarias que se realiza en las vías con carácter permanente para conservar sus niveles de servicio una vez concluida una rehabilitación" (MTC, 2014a, pág. 103). Sin embargo, no se definió el término niveles de servicio.

181. Lo anterior refleja dos hechos principales. Primero, **los conceptos clave para evaluar el mantenimiento rutinario no estaban homogeneizados** dentro del propio MTC. El término "transitabilidad" tenía un ámbito mayor para PVD que para la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC. Para el primero, este término se refería a seguridad, confort y tiempo de viaje. Para el segundo, transitabilidad estaba relacionado solo a disponibilidad de uso y formaba parte del nivel de servicio (Cuadro n.° 25).

182. Segundo, si bien los glosarios de términos del MTC (2013a; 2008b) definían el término **niveles de servicio**, este **no estaba asociado principalmente al concepto de transitabilidad,** el cual sí era el elemento central para el mantenimiento de caminos rurales y caminos vecinales no pavimentados de bajo tránsito. Formalmente, niveles de servicio eran:

> *"Indicadores que califican y cuantifican el estado de servicio de una vía, y que normalmente se utilizan como límites admisibles hasta los cuales pueden evolucionar su condición superficial, funcional, estructural, y de seguridad. Los indicadores son propios a cada vía y varían de acuerdo a factores técnicos y económicos dentro de un esquema general de satisfacción del usuario (comodidad, oportunidad, seguridad y economía) y rentabilidad de los recursos disponibles"* (MTC, 2013a, pág. 35; 2008b, pág. 36).

183. La heterogeneidad de definiciones existentes dentro del MTC sobre los conceptos de transitabilidad y niveles de servicio, así como las diferencias entre los objetivos del servicio de mantenimiento rutinario desde PVD y desde la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, generaba que existiese poca claridad sobre la forma en la que se debía evaluar los resultados

[126] Entre otros, se revisaron los siguientes contratos: Contrato de AMC n.° 001-2012-CE.IVP-MPP/MPP; Adenda al Contrato N° 002-2012-IVP-CHMYO; Contrato N° 002-2013-IVP-CHMYO; Contrato MVR n.° 006-2013-IVP-LP/ ADS; Contrato MVR n.° 046-2013-IVP-LP/AMC; Contrato MVR n.° 034-2013-IVP-LP/AMC.

[127] Cabe precisar que, el Estudio GEMA o el "Manual técnico del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales" (2009b) elaborado por PVD utilizaba el concepto de **nivel de servicio** de manera distinta (solo podía ser alto o bajo), como se aprecia en el Glosario de este Informe.

[128] Nivel de saturación se refiere a la relación entre el flujo vehicular que enfrenta el camino y su capacidad. Caminos con bajo tránsito no enfrentan problemas de saturación de demanda (MTC, 2008a).

de esta intervención, generando dificultades para su medición a través de indicadores, como se detalla a continuación.

***b) Definición de indicadores para evaluar el logro de objetivos***

184. Como se señaló, la transitabilidad era objetivo principal del servicio de mantenimiento rutinario para PVD y para la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC. No obstante, dicho término no tenía una sola acepción. Además, el programa presupuestal 0061 usaba el término de niveles de servicio, pero este no tenía una definición operacional que permitiese su medición directa.

***Indicadores en términos de transitabilidad***

185. Acerca de la evaluación de logro en términos de transitabilidad, se analiza la propuesta de PVD para caminos rurales y del MTC (2008a) para caminos no pavimentados de bajo volumen de tránsito.

186. Con respecto a **PVD**, había **dos posibles instancias de evaluación**: (i) a nivel de tramo, sobre la base de la evaluación de resultados, según lo establecido en el Estudio GEMA, y (ii) a nivel de provincia, sobre la base de la evaluación de los planes viales provinciales participativos.

187. A nivel de tramo, PVD (2009b) establecía que la transitabilidad se analizaba según "normas de evaluación", que establecían indicadores de calidad que debían alcanzar las microempresas contratadas para el servicio de MRM. Al respecto, la ficha n.° 3 ("control de resultados de mantenimiento rutinario") permitía controlar el cumplimiento de las actividades de MRM realizadas por los contratistas sobre la base de tolerancias establecidas para cada actividad (en el Anexo n.° 11-A se presenta un modelo de ficha n.° 3), como se explica en el Recuadro n.° 5.

**Recuadro n.° 5: Pasos para evaluar la transitabilidad de un tramo a partir de la Ficha n.° 3 del Estado GEMA**

1. Se identifican las deficiencias en cada actividad, en relación a las *tolerancias* establecidas en el Estudio GEMA, kilómetro por kilómetro. Por ejemplo, la actividad "bacheo" tiene una tolerancia de hasta 10 baches por km.

2. Se calculan los puntajes para cada actividad considerando *rangos de calificación*, para cuatro (4) categorías: muy bueno, bueno, regular y malo. Por ejemplo, si el promedio de la actividad "bacheo" se encuentra entre 0 y 2 baches, se asigna el puntaje 100% ("muy bueno"); si dicho promedio se encuentra entre 2 y 5 baches, se asigna el puntaje 67% ("bueno"); si el promedio está entre 5 y 10 baches, se asigna el puntaje 33% ("regular"); y si el promedio es mayor a 10 baches, se asigna 0% ("malo").

3. Se promedian los puntajes de todas las actividades de *cada prioridad*. Son tres prioridades: (i) Seguridad de viaje, (ii) Conservación de obras de drenaje, y (iii) Otras actividades con prioridad media o baja.

4. Se calcula el puntaje global, construyendo un promedio con las siguientes ponderaciones: (a) 3 para Prioridad 1, (b) 2 para Prioridad 2 y (c) 1 para Prioridad 3.

5. Finalmente, el estado del camino y su transitabilidad se determina en función al puntaje global en la ficha n.° 3.

Fuente: Directiva de Mantenimiento Rutinario 001-2005-MTC/21.GM.

188. Esta ficha debió permitir evaluar si un camino se encontraba en buen estado y era transitable a partir de la obtención de cierto valor límite para el puntaje global de la ficha n.° 3. Sin embargo, el instructivo para el llenado de la ficha n.° 3 no señalaba explícitamente cuál era ese valor a obtener para definir la transitabilidad y buen estado del camino.

189. Cabe precisar que la comisión auditora no encontró un valor límite definido oficialmente. Así, en algunos convenios de gestión entre PVD y las municipalidades provinciales, se usaba el límite de 80 puntos[129]. En el instructivo para el llenado de la matriz de evaluación n.° 2 (usada para evaluar el desempeño de todas las microempresas de mantenimiento vial de una provincia) se

[129] Se encontró esta precisión en: Convenio de gestión del PTRD n.° 059-2011-MTC/21 entre PVD y la municipalidad provincial de Arequipa; Convenio de Gestión del PTRD n.° 067-2011-MTC/21 entre PVD y la municipalidad provincial de Yauli La Oroya; Convenio de Gestión del PTRD n.° 113-2011-MTC/21 entre PVD y la municipalidad provincial de Sechura. No se encontró esta precisión en ninguno de los casos visitados en esta auditoría.

consideraba el límite de 75 puntos. En la ficha usada por la unidad gerencial de desarrollo institucional (UGDI) del MTC para clasificar a los IVP en niveles de operatividad (ficha de tipologización), se usaba un límite de 67 puntos. En tanto, en la sede central de PVD, se informó a la comisión auditora que el límite era 60 puntos[130]. En este sentido, no existía un criterio definido para evaluar la transitabilidad de un camino vecinal después del servicio de MRM.

190. En todo caso, este indicador a nivel de tramo (puntaje global de la ficha n.° 3) era un "proxy" al término transitabilidad porque no llegaba a recoger las tres dimensiones que comprendía el concepto (seguridad, confort y tiempo de viaje). Además, solo se refería al cumplimiento de las actividades para reducir ciertos deterioros en el camino; por ejemplo, no consideraba los encalaminados y/o ahuellamientos que podían presentarse en la superficie de rodadura (MTC, 2008a, Vol. I, pág. 28).

191. Cabe señalar que PVD (2009b) y MTC (2008a) tenían **distintas metodologías para la ejecución** del mantenimiento rutinario en caminos no pavimentados, con diferentes tolerancias para la medición de la ejecución de las actividades (Ver Anexo 11-B para una comparación de todas las actividades). Por ejemplo, para la actividad de bacheo[131], MTC (2008a) señalaba que después del bacheo la superficie de rodadura debía ser uniforme, sin la presencia de baches o charcos de agua (en época de lluvias). En contraste, PVD (2009b) permitía como tolerancia 10 baches por km, de acuerdo a la ficha n.° 3 del Estudio GEMA. Estas tolerancias estaban relacionadas al uso de maquinaria, MTC (2008a) consideraba una compactación mecanizada, mientras que PVD (2009b) consideraba una compactación manual. Por ende, la misma actividad con dos tecnologías distintas tenían **diferentes efectos sobre la situación del camino**, la cual calificaban de manera distinta también[132].

192. A nivel de provincia, la guía para formular el plan vial provincial participativo (PVD, 2008) consideraba quince (15) indicadores relacionados al objetivo "mejorar la transitabilidad de la red rural vial". El Cuadro n.° 26 muestra tres (3) indicadores directamente referidos al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM). Como se aprecia, con estos indicadores, no se medía directamente la transitabilidad en cada una de sus dimensiones; más bien, del contenido de estos indicadores, podría asumirse que el mantenimiento rutinario ejecutado llevaría a su mejora.

**Cuadro n.° 26: Indicadores de evaluación en los planes viales en relación al servicio de MRM**

| Código | Indicador |
|---|---|
| IEE-3 | N° acumulado de km. de caminos vecinales con mantenimiento rutinario por distritos. |
| IEE-7 | N° de microempresas de mantenimiento vial dedicadas al mantenimiento. |
| IEE-9 | Empleo permanente por labores de mantenimiento. |

Fuente: PVD (2008, pág. 136)

193. En contraste, el **MTC** (2008a) **no había planteado un indicador para medir la transitabilidad**, pero sí contaba con una propuesta para medir la comodidad en la conducción a partir del Índice de Rugosidad Internacional (IRI). No obstante, los niveles aceptables de IRI diferían de aquellos considerados en el programa presupuestal 0061.

194. De acuerdo a MTC (2007) y MTC (2014a), el estado de la vía según los valores de IRI podía ser bueno (IRI ≤ 6), regular (6 < IRI ≤ 8), malo (8 < IRI ≤ 10) o muy malo (IRI > 10). En tanto, MTC (2008a) consideraba que los caminos no pavimentados de bajo volumen de tránsito con

[130] Correo electrónico de Jefe de Mantenimiento de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) de PVD, del 16 de marzo de 2015.

[131] El bacheo consiste en reparar pequeñas áreas de la superficie de rodadura, agregando material apropiado para cubrir cavidades o deformaciones (MTC, 2008a, pág. 99; PVD, 2009b, s/n. pág.).

[132] Por otro lado, el manual de mantenimiento aprobado después del período de examen (MTC, 2014b) señala que la condición de las carreteras no pavimentadas (afirmadas) se califica por sus deterioros o fallas, la velocidad promedio y la sinuosidad de la trayectoria del vehículo por daños en la carretera. Los deterioros o fallas considerados son: deformaciones, erosiones, baches (o huecos), encalaminado, lodazales y cruces de agua (pág. 74).

mantenimiento podían tener un IRI entre 3,5 y 10 (Vol. I, pág. 24). Además, incluso valores del IRI en el rango de 16 a 22 podían ser aceptables para carreteras de muy poco tránsito, menor de 15 veh/día y baja velocidad de circulación (págs. 23-24). Por lo tanto, se observó que, incluso a nivel del propio MTC, no existía claridad con respecto al valor referencial del IRI que era aceptable para caminos vecinales no pavimentados.

195. Así, de la revisión de los distintos indicadores que miden de alguna manera la transitabilidad como resultado de la intervención de MRM, se puede apreciar que ninguno de ellos llegaba a medir todas las dimensiones (seguridad, confort, tiempo de viaje) que comprendía este concepto ni tampoco existía un consenso sobre los estándares mínimos para evaluarlo.

***Indicadores en términos de niveles de servicio***

196. En segundo lugar, acerca de la evaluación del logro en términos de niveles de servicio, el programa presupuestal 0061 no había definido indicadores referidos explícitamente a este concepto. Con respecto al mantenimiento de caminos vecinales, el programa presupuestal contaba con indicadores en tres niveles: (i) para el resultado específico del programa presupuestal, (ii) para el producto "camino vecinal con mantenimiento vial" y (iii) para la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados". El Cuadro n.° 27 presenta el listado de los indicadores respectivos, considerando dos tipos: de producción física (valores) y de desempeño (porcentaje o proporción).

**Cuadro n.° 27: Indicadores del programa presupuestal 0061 asociados al servicio de MRM**

| Ámbito de control | Enunciado | Indicador de producción física | Indicador de desempeño |
|---|---|---|---|
| Resultado específico | Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre | No aplica. | -Proporción de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentran en regular y buen estado de conservación.<br>-Proporción de hogares cuya población percibe que el estado de conservación del camino vecinal por donde se desplaza habitualmente se encuentra en buen estado. |
| Producto | Camino vecinal con mantenimiento vial (*) | -Número de kilómetros de caminos vecinales que han recibido intervenciones de mantenimiento vial. | -Proporción de kilómetros de caminos vecinales que han recibido intervenciones de mantenimiento vial. |
| Actividad | Mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados | -Número de kilómetros de caminos vecinales no pavimentados con mantenimiento rutinario. | No aplica. |

(*) Los indicadores de producto incorporan las actividades de mantenimiento periódico y manual (incl. mecanizado) de caminos vecinales pavimentados y no pavimentados.
Fuente: MTC (2014a) y MTC (2012b).
Elaboración propia.

197. Con respecto al logro de objetivos, el indicador relevante sería "proporción de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentra en regular y buen estado de conservación". Sin embargo, no se especificaba qué se entendía por estado de conservación y si este tenía alguna relación con los niveles de servicio.

***c) Medición de indicadores de resultado***

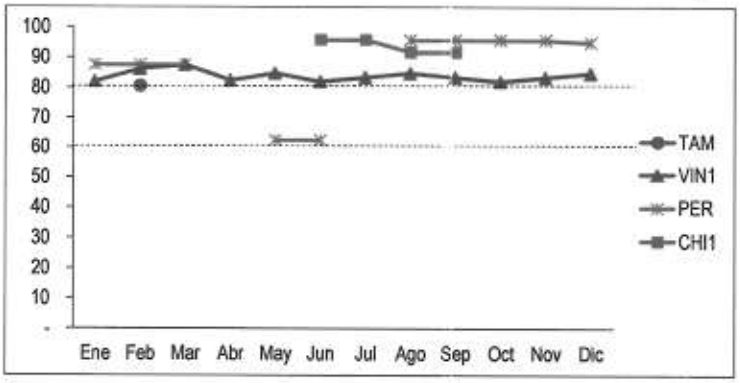
198. A continuación, se analiza qué indicadores eran medidos en los distintos niveles: IVP, PVD y MTC.

***Medición de indicadores a nivel de IVP***

199. En relación a la medición de transitabilidad, la comisión auditora recibió información de las fichas n.° 3 preparadas por los IVP de los casos visitados para su envío a las oficinas de coordinación zonal, excepto la ficha del caso Torata y la ficha del tramo 2 del caso Chinchero.

200. El Gráfico n.° 28 muestra la evolución de los puntajes globales consignados en las tales fichas para los casos Tambogrande, Vinchos (tramo 1), Perené y Chinchero (tramo 1). Como no existía límite definido (estándar) para evaluar la transitabilidad, el gráfico solo muestra los límites superior (80 pts.) e inferior (60 pts.), con líneas horizontales.

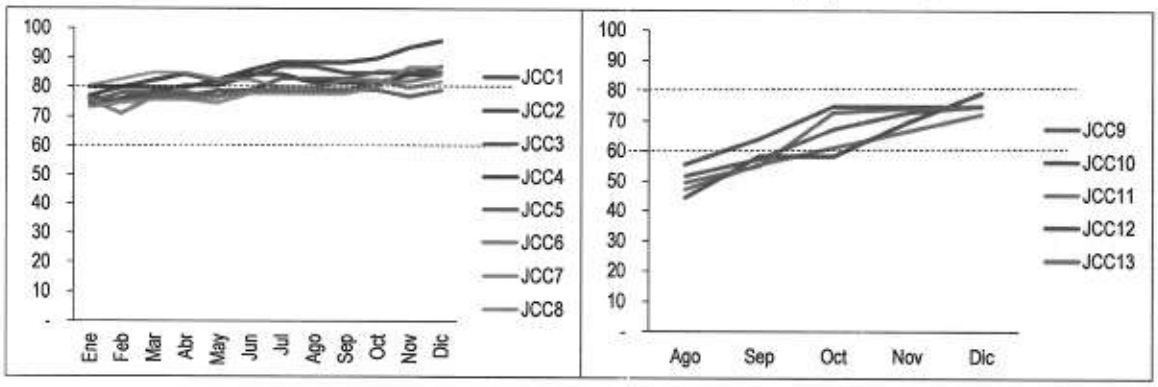
**Gráfico n.° 28. Evolución del indicador de Transitabilidad en cuatro casos, año 2013**




Nota: TAM=Tambogrande; VIN=Vinchos; PER=Perené; CHI=Chinchero.
Fuente: Fichas n.° 3 remitidas por los IVP de los casos visitados (Anexo n.° 11-C).
Elaboración propia.

201. Por otro lado, como se muestra en el Gráfico n.° 29, en el caso Crespo y Castillo, los ocho (8) primeros tramos financiados con recursos ordinarios pudieron ejecutarse durante casi todo el año y obtuvieron valores de transitabilidad de entre 70 y 95 pts. En tanto, los cinco (5) tramos que se financiaron con recursos de Fonie, no alcanzaron 80 pts. en ninguno de los cinco (5) meses que recibieron mantenimiento rutinario manual, pero sí alcanzaron 60 pts. en algunos meses.

**Gráfico n.° 29: Evolución del indicador de Transitabilidad en caso Crespo y Castillo, año 2013**

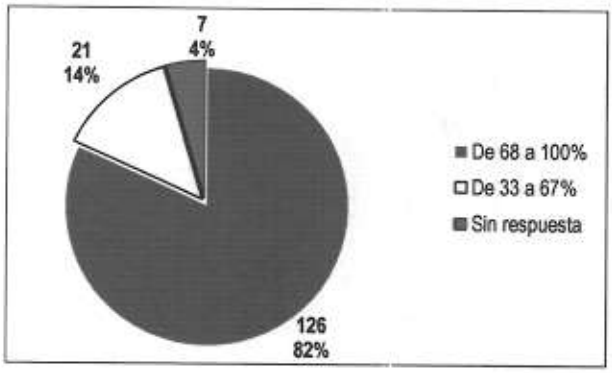



Fuente: Fichas n.° 3 remitidas por los IVP de los casos visitados (Anexo n.° 11-C).
Elaboración propia.

202. A nivel agregado, no se pudo efectuar tal análisis porque la información de las fichas y formatos del Estudio GEMA no era procesada por PVD. Como se explicó en el subcapítulo 3.3, la ficha n.° 3 no siempre llegaba a la oficina zonal de PVD. En este sentido, no fue posible conocer el nivel de transitabilidad de todos los caminos vecinales que recibieron MRM con la participación de PVD, durante el año 2013.

203. Por su parte, la ficha de tipologización de IVP (al 1er semestre del 2013) sí incluyó una pregunta sobre el estado de transitabilidad de los caminos vecinales con mantenimiento rutinario, sobre la base de la ficha n.° 3. Las respuestas se muestran en el Gráfico n.° 30.

**Gráfico n.° 30: IVP según el puntaje global consignado en la ficha n.° 3 del Estudio GEMA**




Fuente: Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD.
Pregunta 4.5 Teniendo en cuenta la Ficha Nro. 3 del GEMA ¿Cuál es el estado de transitabilidad de los caminos vecinales contratados? (tomar promedio de los 6 últimos meses del total de tramos con mantenimiento rutinario).
Elaboración propia.

204. No obstante, debido a la inexistencia de un único criterio (límite de puntaje) para definir la transitabilidad a partir del puntaje obtenido en la ficha n.° 3, no se pudo realizar un análisis más detallado de la información ni a nivel agregado ni a nivel de los casos visitados.

***Medición de indicadores a nivel de PVD***

205. En el marco del Programa de Transporte Rural Descentralizado (2007-2013), financiado con préstamos del Banco Mundial y el BID, se definieron indicadores asociados a los distintos componentes del programa: infraestructura de transporte; desarrollo de capacidades locales; desarrollo de políticas; regulación e institucionalidad del transporte rural; transporte y desarrollo rural; seguimiento, monitoreo y evaluación; y gestión y administración.

206. A nivel de objetivos de desarrollo (o resultado final) del marco lógico, este programa había definido tres (3) indicadores con relación directa al objetivo de transitabilidad, que son mostrados en el Cuadro n.° 28. Asimismo, tenía otros indicadores vinculados a mejoras en el acceso a servicios de salud y educación.

**Cuadro n.° 28: Logro de los objetivos de desarrollo seleccionados del PTRD (2007-2013)**

| Indicador | Meta al 2013 | Logro al 2013 |
|---|---|---|
| 1. Beneficiarios en el área de intervención del PTRD, con red de caminos vecinales integrada y sostenible que provee transitabilidad permanente (con algunas restricciones de utilización) | 3,5 millones | 3,9 millones |
| 2. Reducción en el tiempo de viaje, después de la rehabilitación del camino. | 20% | 24% |
| 3. Reducción en el número de días del camino cerrado al tránsito, o con restricciones severas a la circulación. | 20% | 55% |

PTRD: Programa de Transporte Rural Descentralizado.
Fuente: BID (2014, pág. 5); Banco Mundial (2014, pág. vi-vii).

207. Como se puede apreciar, en el Indicador 1 de cobertura, el concepto de transitabilidad seguía siendo crucial, pero esta no se medía directamente. No obstante, el Indicador 2 sobre reducción del tiempo de viaje se refiere a una dimensión importante de transitabilidad (PVD, 2008) y se había reducido en mayor proporción a lo esperado (24% vs 20%). Asimismo, el Indicador 3 sobre reducción del "número de días del camino cerrado al tránsito, o con restricciones severas de circulación" estaría relacionado a la noción de "disponibilidad de uso" (MTC, 2008a) y sí había sido medido, reportándose una reducción de 55%, frente a la esperada de 20%. No obstante, estos logros estarían asociados a los varios componentes del programa (principalmente a la rehabilitación de caminos vecinales), no solo a la actividad de mantenimiento rutinario manual.

208. Además, a nivel de resultados intermedios, el Programa de Transporte Rural Descentralizado contaba con indicadores tales como: número de microempresas que brindan servicio de MRM, cuya creación haya sido promovida a través del programa; número de puestos de trabajo no calificado permanente generado por dichas microempresas, número de planes viales provinciales participativos aprobados, número de IVP plenamente operacionales, etc.

209. Estos indicadores reflejaban los objetivos complementarios de la intervención y eran reportados periódicamente a los cooperantes que financiaron el proyecto. Sin embargo, no estaban articulados con los indicadores del programa presupuestal.

***Medición de indicadores a nivel de MTC***

210. El MTC, como rector de la política nacional de transportes, es responsable del programa presupuestal 0061 y en este sentido, ha encargado a su Oficina de Presupuesto (de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC) la coordinación del seguimiento y evaluación del programa presupuestal. No obstante, durante el periodo de examen, ninguno de los indicadores definidos (en el Cuadro n.° 27) había sido medido, con excepción del indicador de percepción, según se constató en el aplicativo Resulta "Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestales" del MEF[133]. El Cuadro n.° 29 muestra los dos (2) indicadores "medibles" en el periodo de examen.

**Cuadro n.° 29: Indicadores de Resultado Específico del PP 0061 (aplicables para caminos vecinales no pavimentados)**

| Indicador de Desempeño | Valor | Situación | Naturaleza | Fuentes | Responsables de medición |
|---|---|---|---|---|---|
| Proporción de hogares cuya población percibe que el estado de conservación del camino vecinal por donde se desplaza habitualmente se encuentra en buen estado. | **38,8%** | Con medición oficial. | Subjetivo | Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres). | Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei). |
| Proporción de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentran en regular y buen estado de conservación. | **56,3%** | Sin medición oficial. | Objetivo | -Inventario vial básico o calificado actualizado periódicamente (ficha técnica del indicador, tabla # 14).<br>-Reportes del Sistema Integrado de Información Vial a cargo de la DGCyF (matriz lógica del PP, tabla # 18). | MTC, Oficina de Estadística de-OGPP-Grupo Técnico de Trabajo (tabla # 21, "seguimiento del desempeño"). |

PP 0061: Programa presupuestal "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre"
DGCyF: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC.
OGPP: Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC.
Fuentes: MTC (2014a) para las definiciones; aplicativo Resulta del MEF, para valor del primer indicador; e Inventario Vial Georreferenciado (Oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014) para valor del segundo indicador.
Elaboración propia.

211. El primer indicador mide las percepciones de la población recogidas por la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres)[134], respecto del estado del camino vecinal[135]. El recojo de dicha información se realiza anualmente y se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La información recogida mediante este indicador correspondía

[133] http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/
Además, se encontró el indicador "Proporción de hogares cuya población percibe el aumento de vehículos que brindan el servicio de transporte público en el camino vecinal", pero este no se encontraba ligado directamente al objetivo de transitabilidad o niveles de servicio.

[134] La Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres) es realizada desde el año 2010 por el INEI en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y los diferentes Ministerios y organismos del sector público. Para el 2013, esta encuesta recogió información en 18 672 viviendas (1167 conglomerados) del área rural de los 24 departamentos del país.

[135] Este indicador es recogido en los hogares rurales y es medido a través de las preguntas:
"En los últimos 12 meses de... a..., los tipos de vías por donde se desplazó habitualmente fueron (1) ¿camino de herradura?, (2) ¿camino vecinal (carrozable)?, (3) ¿carretera?, (4) ¿río o lago (embarcadero, puerto)? y
¿Cómo califica usted el estado de conservación del/de la... (1) malo?, (2) regular?, (3) bueno?, (4) no sabe?

a una valoración subjetiva de la población sobre la conservación del camino, la cual permitía aproximarse a la valoración que tiene la población de los resultados de la intervención, pero no corresponde a una evaluación técnica de la misma y depende de los distintos contextos en los cuales fue aplicada dicha encuesta.

212. Por su parte, el segundo indicador, proporción de kilómetros en regular y buen estado de conservación, no contaba con medición oficial. Sin embargo, en el documento de diseño del programa presupuestal 0061 ("Anexo 2") se señalaba que las fuentes de datos para su medición eran los reportes del Sistema Integrado de Información Vial a cargo de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, en base a la información reportada en el Inventario Vial Básico o Calificado actualizado periódicamente. Asimismo, establecía que los responsables de su medición eran el MTC y el Grupo Técnico de Trabajo[136].

213. En base a los inventarios viales georreferenciados, la medición del indicador "Proporción de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentran en regular y buen estado de conservación" se podía realizar al nivel de superficie de rodadura. En particular, PVD definía cinco (5) categorías para el estado de conservación de la superficie de rodadura, en sus guías para la elaboración del inventario vial georreferenciado y el plan vial provincial participativo, como se muestra en el Cuadro n.° 30.

**Cuadro n.° 30: Definición del estado de conservación de la superficie de rodadura según PVD**

| Categoría | Características de la superficie de rodadura |
|---|---|
| Bueno | No presenta daños significativos. |
| Regular | Con daños menores, pero no constituye una obstrucción importante al tráfico. |
| Malo | Con daños moderados y frecuentes en la calzada. |
| Muy malo | Con daños severos en todo el camino, solo es transitable para camiones y vehículos de doble tracción |
| Intransitable | Fuera de servicio de manera total o parcial |

Fuente: PVD (2008, pág. 146) y PVD (2009, pág. 25).

214. Con la información proporcionada por PVD[137], el porcentaje de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encontraba en regular y buen estado de conservación era 56,3% (el porcentaje en buen estado era 11,6% y en regular estado era 44,7%). Los kilómetros en mal estado representaban 42,9% del total y aquellos en situación "intransitable", solo 0,15% del total. Sin embargo, como se analizó en el subcapítulo 3.1, el inventario vial georreferenciado presentaba información recogida en diferentes momentos, de modo que menos de la mitad de los kilómetros de la red vial vecinal fueron inventariados en el periodo 2011-2013.

215. Además, la información del inventario vial georreferenciado no se usaba para calcular el valor de este indicador para los caminos vecinales debido a diferencias metodológicas en el levantamiento de información de los inventarios por parte de PVD y de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, lo cual implicaba que la información del inventario vial georreferenciado no se incorporaba en el clasificador de rutas del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac), cuya actualización es responsabilidad de esta Dirección[138].

216. Por otro lado, el concepto de "estado de conservación" solo recoge la situación de la superficie de rodadura y no considera los deterioros en diferentes elementos de una carretera, según su cantidad y características.

217. Del análisis de las características de los indicadores definidos en los distintos niveles, se observa que en ninguno de ellos se había recogido información que permitiese evaluar integralmente los resultados del servicio y monitorear el avance de sus objetivos.

[136] Grupo Técnico de Trabajo creado mediante Resolución Ministerial n.° 232-2012-MTC/01 del 9 de mayo de 2012, conformado por representantes de la Oficina de Estadística de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC, la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, Provías Nacional y Provías Descentralizado.

[137] Ver Anexo n.° 5-B para una explicación de la base de datos usada y su procesamiento.

[138] Comentario recibido durante "Reunión de presentación de conclusiones y recomendaciones para ser incorporadas en el Informe Final" de 25 de marzo de 2015.

### *d) Medición de indicador de actividad*[139]

218. Con respecto al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) auditado, es relevante identificar el número de kilómetros que recibió el servicio de MRM en el año, lo cual aportará a la medición del indicador de producto "camino vecinal con mantenimiento vial". Según lo definido en el diseño del programa presupuestal 0061 (MTC, 2014a, pág. 239), la fuente de información de este indicador eran los informes del órgano competente del gobierno local revisado y validado por PVD. En tal sentido, los responsables de su medición eran tanto los gobiernos locales a través de sus IVP como el MTC a través de PVD.

219. En la práctica, la información para medir este indicador podría recogerse de los informes de supervisión del IVP, elaborados como parte del seguimiento al avance físico del MRM. Sin embargo, como se señaló en el subcapítulo 3.3, dichos informes no siempre se remitían a PVD para su revisión y validación, priorizándose los reportes de valorizaciones.

220. Si bien PVD contaba con el listado de kilómetros que recibieron mantenimiento rutinario manual a partir de los contratos y rendiciones financieras, no era posible determinar solo con esta información la pertinencia del servicio de MRM recibido; es decir, si las actividades se llevaron a cabo según la programación del mantenimiento y las características del camino identificadas en campo.

221. Además, en los casos que sí se remitían dichos informes (anexando fichas y formatos relevantes), se encontraron dificultades para el procesamiento de la información por parte de PVD, lo cual se haría de manera manual según MTC (2014a). Incluso, cuando la comisión auditora solicitó la información nacional procesada de las fichas y formatos, esta no se pudo obtener.

222. Otra dificultad para la medición del indicador estuvo relacionada al modelo operacional de la actividad en el diseño del programa presupuestal. Este indicaba que el mantenimiento rutinario debía ser permanente y que podían incluirse actividades manuales o mecánicas de manera complementaria, pero no se había determinado, en el documento de diseño del programa presupuestal, el concepto de "permanente"[140] ni el criterio de registro en los casos de caminos con mantenimiento mixto (manual y mecanizado) en un mismo periodo[141].

223. En relación al registro de los kilómetros de caminos vecinales no pavimentados que recibieron mantenimiento rutinario, el único sistema para el registro de las metas físicas (conteo de kilómetros) disponible para los gobiernos locales a nivel nacional era el SIAF, desarrollado por el MEF[142]. Sin embargo, como se describe en el Anexo n.° 1, existían dificultades para dicho registro. En primer lugar, no todos los gobiernos locales registraban dentro de la categoría presupuestal que correspondía (programa presupuestal) y en segundo lugar, no usaban la unidad de medida adecuada (kilómetro)[143].

224. Así, el Reporte de Seguimiento de Ejecución Financiera y Física de los programas presupuestales del año 2013, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público del

[139] No se analiza el indicador de desempeño ni de producción física del producto "camino vecinal con mantenimiento vial" porque incluye los caminos vecinales pavimentados y no pavimentados así como la modalidad de mantenimiento rutinario y periódico. Como se señaló, este indicador no había sido medido.

[140] Cabe precisar que el Manual técnico de mantenimiento rutinario (PVD, 2009b) señalaba que la programación del mantenimiento se realiza en base a 300 días laborables al año y que el bacheo se realiza durante todo el año, con algunas restricciones en la época de lluvias. Esta definición no fue recogida en el diseño del PP 0061.

[141] Estos aspectos fueron discutidos en taller con funcionarios del MTC y PVD identificado con el código D5.NAC.TAL-AUD.MTC3.

[142] De acuerdo a la Directiva n.° 004-2012-EF/50.01, "Directiva para la programación y formulación del presupuesto del sector público", aprobada por Resolución Directoral n.° 012-2012-EF/50.01, las metas físicas se registraban en el Módulo de Formulación Presupuestal del SIAF (Art. 14.4°). Por su parte, la Directiva n.° 006-2012-EF/50.01, "Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales", aprobada por Resolución Directoral n.° 019-2012-EF/50.01 señalaba que la evaluación anual del presupuesto institucional se realizaba sobre la base de la información del avance de las metas físicas y el avance financiero al cierre del ejercicio presupuestario (Art. 3.1°). Sin embargo, en el marco del Presupuesto por Resultados, las acciones de seguimiento del desempeño se implementaban paulatinamente y desde el año 2012, se basaban en la ejecución financiera (Art. 6°).

[143] Sobre la unidad de medida usada para el registro del gasto del mantenimiento rutinario, en el año 2013, los gobiernos locales usaron también las siguientes unidades: acción, atención, beneficiario, documento y sector, entre otros.

MEF, en base al módulo de procesos presupuestarios del SIAF, no registró ninguna cifra de ejecución física para el producto "camino vecinal con mantenimiento vial", ni para la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados" (MEF, 2014, págs. 148-9).

225. En síntesis, conceptos clave para definir los objetivos del servicio no se encontraban homogeneizados, observándose que el diseño del programa presupuestal recogía estándares técnicos que no correspondían con el Estudio GEMA de PVD ni con lo establecido por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC para caminos vecinales no pavimentados de bajo volumen de tránsito.

226. En este sentido, solo se medía el indicador de percepción del programa presupuestal. En tanto, PVD sí reportaba periódicamente otros indicadores a los bancos cooperantes, de resultado final y resultados intermedios. Por otro lado, no se podía usar el indicador de transitabilidad definido a partir de la ficha n.° 3 del Estudio GEMA (en función al cumplimiento de actividades con ciertas tolerancias en deterioros), debido a limitaciones en el seguimiento del avance físico.

## Causas críticas

227. En primer lugar, los distintos objetivos identificados reflejan la existencia de diferentes orientaciones de intervención (causa i). En segundo lugar, en relación a los problemas de medición de los indicadores, se identificaron dos causas críticas relacionadas: ausencia de un sistema de información para la gestión del mantenimiento vial (causa ii) y dificultades en la articulación entre los actores involucrados en el servicio (causa iii).

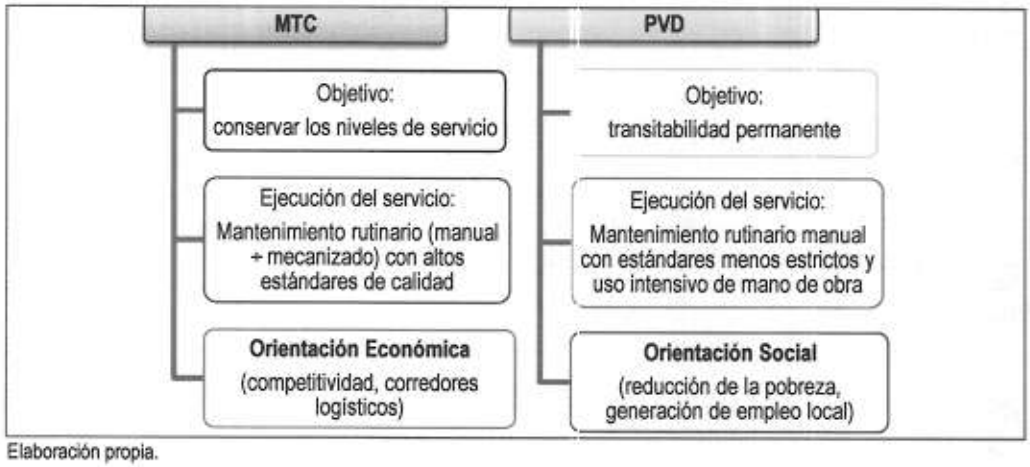
### ➢ Existencia de diferentes orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario

228. Desde el MTC, se contaba con dos orientaciones de intervención. Por un lado, a nivel de sector transportes, como se expresa en el Pesem 2012-2016 y en el Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte (MTC, 2011) [144], se priorizaba una **orientación económica**, vinculada a mejorar la competitividad del país promoviendo corredores logísticos (para articular la producción nacional con los mercados de consumo e insumos) y la reducción de los costos de transporte. Por otro lado, PVD tenía una **orientación social** vinculada al objetivo de reducción de la pobreza y generación de empleo al establecer que las actividades de mantenimiento sean realizadas por microempresas conformadas por trabajadores locales, incluyendo también cuotas de género. Elementos de ambas orientaciones se muestran en el Gráfico n.° 31.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Departamento de Auditoría de Desempeño

[144] Que tuvo su antecedente en el Plan Intermodal de Transportes 2004-2023 (PIT) que buscó orientar las acciones e inversiones del sector dentro de una visión prospectiva de 20 años (hacia el 2023). Su ámbito de aplicación en el sistema de carreteras se centraba en la red vial nacional y complementariamente, con un grado menor de profundidad y en la medida que sean funcionales a la red nacional, en las redes viales departamentales.

**Gráfico n.° 31: Dos orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario**




Elaboración propia.

229. Dentro de la primera orientación, el objetivo estaba definido en función de niveles de servicio con estándares técnicos más exigentes; es decir, estaba más vinculado al carácter sectorial de la intervención. Dentro de la segunda orientación, el objetivo del mantenimiento era garantizar la transitabilidad permanente y accesibilidad de los caminos, a fin de mejorar los niveles de vida de la población. Asimismo, se definieron indicadores para evaluar la creación y acompañamiento a microempresas y la generación de empleo permanente a través de estas.

230. En realidad, la segunda orientación tiene su origen en el diseño mismo de la intervención de mantenimiento (rutinario y periódico) promovido por PVD como un programa social, en el marco de los programas cofinanciados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Al respecto el objetivo del Programa Transporte Rural Descentralizado era:

> *"…contribuir a la superación de la pobreza rural del país, a través de la mejora del acceso a bienes, servicios y oportunidades generadoras de ingresos, la integración de la población rural y la reducción de los costos de transporte, derivado de la mejora de la dotación y calidad de la infraestructura de transporte rural"*[145] (MTC, 2013c, pág. 26).

231. En este sentido, algunos funcionarios consideraban que a fin de promover el empleo local y la lucha contra la pobreza, se redujeron ciertas exigencias técnicas del mantenimiento facilitando así la contratación de microempresas con mano de obra local no calificada[146]. Pese a ello, varios de los funcionarios también resaltaban la importancia del impacto social de esta intervención a nivel local, y el hecho de que la dimensión social era un argumento para conseguir el apoyo de las autoridades locales.[147]

232. Este análisis refleja que existían dos orientaciones para la intervención, lo cual no otorgaba claridad para la evaluación de los objetivos del servicio[148].

- **Ausencia de un sistema de información para la gestión del mantenimiento vial vecinal**

233. Durante el periodo de examen, el Grupo Técnico de Trabajo liderado por la Oficina de Estadística de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC se encontraba en proceso de consolidación de la información de las redes viales del Sistema Nacional de

[145] Plan Operativo Institucional 2013 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado por R.M. 055-2013-MTC/01 del 25 de enero de 2013.

[146] Esto fue señalado en entrevistas D5.NAC.ENT.PVD11, D5.TOR.ENT.OCZ, D5.PER.ENT.OCZ, D5.NAC.ENT.PVD1, D5.NAC.ENT.MTC4, D5.NAC.ENT.PVD7 y en el taller D5.TOR.TAL-PAP.TOR.

[147] D5.TOR.ENT.OCZ, D5.TOR.TAL-AUD.TOR, D5.NAC.ENT.PVD1.

[148] La orientación económica era propuesta por el MTC a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles y recogida en el diseño del PP 0061. Sin embargo, dicha Dirección señaló que "el informe [preliminar de esta auditoria de desempeño estaba] relacionado a temas que más tienen que ver con Provias Descentralizado…" (Comentarios del Gestor, remitidos mediante Oficio n.° 0279-2015-MTC/04 de 26 de febrero de 2015).

Carreteras (Sinac)[149], para lo cual las características físicas de las carreteras estaban siendo recogidas de: los inventarios viales calificados para la red vial nacional, de los inventarios viales básicos para la red vial departamental (elaborados por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, cada cuatro años) y de los inventarios viales georreferenciados para la red vial vecinal. En este sentido, se contaba con información sobre la longitud y el estado de conservación de los caminos vecinales, que proviene de los referidos inventarios viales elaborados, pero aún no se tenía información actualizada de los mantenimientos realizados.[150]

234. Por otro lado, funcionarios de distintos niveles señalaron, tanto en entrevistas como talleres, que el MTC tenía una gran dificultad para recabar la totalidad de la información actualizada sobre la red vial vecinal dado que dicha red es muy dinámica. Varios señalaron que se abrían los caminos según la necesidad, y de manera informal, sin hacer un registro de ello.[151] Además, varios actores precisaron que existieron dificultades para integrar la información sobre la red vial vecinal proveniente de las distintas fuentes, según los mismos actores entrevistados, por la falta de capacidades, especialmente a nivel local, y las dificultades para la coordinación entre los otros actores.[152]

235. Desde la sede central del MTC, se indicó que se realizó una prueba a manera de piloto, motivado por la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC, para que los gobiernos locales registren información de sus caminos en el Sistema Integrado de Información Vial, pero que no se obtuvo resultado, en parte por las competencias técnicas que se requerían a nivel local y por las necesidades de presupuesto y capacitación que ello implicaba.[153]

236. Por lo tanto, se ha constatado que el MTC se encuentra en un primer nivel de identificación de los caminos vecinales y aún no cuenta con toda la información referente a los mantenimientos ejecutados por los gobiernos locales. En la práctica, está pendiente implementar un sistema de información integral manejado desde el MTC.

➢ **Dificultades en la articulación entre los actores involucrados en el servicio**

237. Funcionarios de PVD como del MTC indicaron que existía resistencia por parte de los gobiernos locales a compartir información de manera oportuna.[154] Sin embargo, a nivel de los gobiernos locales, indicaron que se tenía cierto desconocimiento sobre el uso que se le daría a esta información o sobre cómo se debería articular, y reconocieron que tenían déficit de capacidades técnicas para recolectarla.[155] Asimismo, algunos funcionarios de los IVP desconocían la existencia de indicadores del programa presupuestal; en tanto, otros manifestaron que, al no tener sistemas que les permitiesen realizar el seguimiento de dichos indicadores, se les dificultaba medirlos.[156]

238. Por otro lado, algunos funcionarios del MTC entrevistados consideraron que, en el marco del proceso de descentralización, PVD era el organismo mejor posicionado para realizar el seguimiento y articulación con los gobiernos locales gracias a su presencia en los diferentes departamentos a través de sus oficinas zonales.[157] Además, precisaron que desde la sede central del Ministerio se percibía que PVD tenía el rol de nexo entre los gobiernos locales y el MTC, lo cual explicaría poco involucramiento del Ministerio en esta actividad.[158]

[149] Informe n.° 03-2013-MTC/GTT del 2 de diciembre de 2013 dirigido al Viceministro de Transportes del MTC. Recuperado el 01/03/2015 de: http://www.aate.gob.pe/transparencia_aate/upload_obras/situacion_redes_viales_SINAC.pdf
[150] Esta idea se señala en la entrevista con código D5.NAC.ENT.MTC3
[151] Esta idea se señala en las entrevistas con códigos D5.VIN.ENT.IVP2, D5.NAC.ENT.MTC3, D5.NAC.ENT.PVD6, D5.NAC.ENT.PVD2 y en el taller D5.NAC.TAL-AUD.MTC3.
[152] NAC.ENT.MTC1, D5.NAC.ENT.MTC3, D5.NAC.ENT.MTC2.
[153] D5.NAC.ENT.MTC3.
[154] D5.NAC.ENT.MTC1, D5.NAC.TAL-AUD.MTC3, D5.NAC.ENT.MTC3.
[155] D5.VIN.ENT.IVP2, D5.PER.ENT.IVP1.
[156] D5.PER.ENT.IVP2, D5.VIN.ENT.IVP1
[157] D5.NAC.ENT.MTC4, D5.NAC.ENT .MTC6, D5.NAC.ENT.MTC7.
[158] D5.NAC.ENT.MTC4, D5.NAC.ENT .MTC6, D5.NAC.ENT.MTC7, MTC1

239. Como se señaló al inicio de este subcapítulo, la Oficina de Presupuesto del MTC es responsable del seguimiento y evaluación del programa presupuestal; sin embargo, durante el periodo de examen, era PVD quien venía realizando las coordinaciones con los gobiernos locales e incluso liderando los esfuerzos de articulación territorial. En este sentido, estaba pendiente definir los mecanismos de articulación y procedimientos sobre quién y cómo se sistematiza y consolida la información generada por los IVP a nivel nacional.

**Posibles efectos**

240. Ante la existencia de objetivos basados en conceptos no homogeneizados, así como orientaciones de intervención distintas (económica y social), se encontraron por lo menos dos intervenciones en paralelo con distintos estándares de ejecución. Asimismo, se observó que PVD medía periódicamente los indicadores vinculados a la orientación social del Programa de Transporte Rural Descentralizado. En contraste, los indicadores objetivos definidos en el programa presupuestal 0061 no se medían y tampoco se procesaba la información para medir el indicador de transitabilidad a nivel de los IVP, debido a limitaciones en el seguimiento del avance físico.

241. La situación anterior llevó a que no se pudo conocer el impacto del servicio de MRM, (i) en particular, sobre la transitabilidad o el nivel de servicio de los caminos, ni (ii) en general, sobre el estado de conservación de la red vial vecinal. Finalmente, tampoco se pudo establecer la vinculación entre el presupuesto asignado al servicio de MRM (en el marco del programa presupuestal 0061), el logro de las metas físicas correspondientes (kilómetros mantenidos) y el resultado esperado en la situación de la red vial vecinal.

242. Considerando la situación encontrada, así como las causas críticas y efectos sobre el servicio de MRM, se ha determinado el siguiente resultado:

**Resultado n.° 4:**

A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos distintos, basados en conceptos no homogeneizados, asociados a dos orientaciones de intervención, social y económica. Asimismo, hubo distintos indicadores para medir el logro de dichos objetivos. Por un lado, Provias Descentralizado media y reportaba regularmente los indicadores promovidos por los programas cofinanciados con la cooperación internacional, con una orientación social. Por otro lado, los indicadores definidos en el programa presupuestal, con una orientación económica, no contaban con valores que sean medidos y reportados en documentos oficiales. Por tanto, no se pudo conocer el impacto del servicio de mantenimiento rutinario sobre la situación de la red vial vecinal, ni evaluar la vinculación entre el presupuesto asignado y los resultados.

## IV. CONCLUSIONES DEL EXAMEN

243. ***Primera conclusión***.- No todos los institutos viales provinciales contaron con instrumentos de planificación vial o los tuvieron actualizados, por lo que no se pudo identificar la necesidad técnica del mantenimiento. No obstante, en algunos casos, se asignaron recursos financieros de manera inadecuada, desde el gobierno nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario manual. Esta situación se debió, entre otras, a que el enfoque de PVD para priorizar las zonas de intervención (enfoque de potencialidades) convivía con otros tanto a nivel del gobierno nacional (corredores logísticos y Fonie) como a nivel del gobierno local (demandas de la población), de modo que los gobiernos locales preferían no usar estos instrumentos. (**Resultado 1**)

244. ***Segunda conclusión.-*** Además, hubo causas asociadas a limitaciones en la información para la planificación: (i) se incrementó significativamente el número de tramos para mantenimiento rutinario, no contándose con la historia de sus intervenciones viales; (ii) hubo limitaciones

operativas, tanto a nivel nacional como local, para la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial estratégica, así como limitaciones técnico-normativas para la elaboración y actualización de dichos instrumentos. (**Resultado 1**)

245. ***Tercera conclusión***.- La ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual se vio afectada por la limitación de recursos financieros, su disponibilidad en distintos momentos del año y demoras administrativas, que no permitieron garantizar la provisión del servicio de manera permanente. Esta situación se debió a que (i) el gasto en el servicio de mantenimiento rutinario fue considerado como gasto corriente y estuvo sujeto a límites presupuestales, (ii) el número de kilómetros a mantener aumentó significativamente, y (iii) los costos unitarios no estuvieron actualizados, por lo cual no se pudo sustentar adecuadamente el presupuesto requerido. **(Resultado 2)**

246. ***Cuarta conclusión.***- Las demoras administrativas que retrasaron la incorporación y la disponibilidad de recursos financieros estuvieron asociadas a la firma de convenios de transferencia financiera y en algunos casos, a demoras en las transferencias efectivas de las municipalidades distritales a los institutos viales provinciales o a las municipalidades provinciales respectivas. Esta situación se debió a dificultades en la conformación y contratación de microempresas locales, así como pocas capacidades de los equipos técnicos de los institutos viales provinciales para gestionar los procesos de contratación. **(Resultado 2)**

247. ***Quinta conclusión***.- A nivel local, el seguimiento del avance físico del mantenimiento rutinario manual se realizó con dificultades y de manera parcial, en varios casos, debido en parte a limitaciones de personal y logísticas de los institutos viales provinciales (para realizar las inspecciones físicas). En tanto, el seguimiento financiero se limitó a las rendiciones financieras, que se realizaron con retrasos y de manera incompleta. Asimismo, la capacidad administrativa de los institutos viales provinciales fue afectada por la indefinición de su rol con respecto a la municipalidad provincial y Provias Descentralizado. (**Resultado 3**)

248. ***Sexta conclusión***.- A nivel de gobierno nacional, no se realizó un seguimiento de los resultados obtenidos por la intervención (revisión de las fichas y formatos del Estudio GEMA), enfocándose principalmente a la revisión de los documentos financieros (reporte de valorización). Esta situación se debió a que Provias Descentralizado enfrentó dificultades para su labor de seguimiento, tanto a nivel de sus oficinas zonales como la sede central, asociadas a limitaciones en la capacidad operativa, por la mayor escala de la intervención a su cargo. Asimismo, las herramientas informáticas con las que contaba Provias Descentralizado no permitían un seguimiento integral de los avances en la ejecución física del servicio de los gobiernos locales. De este modo, las transferencias programáticas condicionadas no estaban vinculadas con el logro de los resultados del servicio. **(Resultado 3)**

249. ***Séptima conclusión.***- A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos distintos. Los conceptos clave para definir los objetivos del mantenimiento rutinario (transitabilidad y nivel de servicio) no estaban homogeneizados, lo cual reflejaba la existencia de dos orientaciones de intervención distintas dentro del MTC: (i) social, con uso intensivo de mano de obra para generar empleo local y asegurar la transitabilidad permanente de los caminos; y ii) económica, con estándares técnicos más exigentes para asegurar la mejor conservación de los caminos. **(Resultado 4)**.

250. ***Octava conclusión***.- En cuanto a la definición y medición de los resultados de la intervención, hubo distintos indicadores para medir el logro de dichos objetivos. Por un lado, Provias Descentralizado media y reportaba regularmente los indicadores promovidos por los programas cofinanciados con la cooperación internacional, con una orientación social, mientras el indicador de transitabilidad (definido a partir de la ficha n.° 3 "control de resultados") no se podía medir debido a limitaciones en el seguimiento del avance físico. Por otro lado, los indicadores definidos en el programa presupuestal, con una orientación económica, no contaban con valores que sean medidos y reportados en documentos oficiales. Esta situación

se debía a la ausencia de un sistema de información para la gestión del mantenimiento vial vecinal y a dificultades en la articulación entre los actores involucrados en el servicio. **(Resultado 4)**

## V. ACCIONES DE MEJORA IDENTIFICADAS

251. Con posterioridad al periodo de examen, se han identificado una serie de acciones de mejora relacionadas al servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales, las cuales se describen a continuación:

252. **Sobre la existencia de varios enfoques para priorizar las intervenciones viales:** El 22 de enero de 2015, mediante R.M. n.° 017-2015-MTC/01, se aprobó las "Metas e Indicadores de Política Nacional y Política Sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el año 2015, donde se estableció la "actualización de la metodología del plan vial provincial participativo en el contexto de corredores logísticos" como una actividad de la matriz de programación, a cargo de PVD y prevista para el segundo semestre del 2015. Esta acción permitiría resolver la coexistencia de dos enfoques técnicos en el MTC; sin embargo, no contempla en esta actualización la inclusión de un enfoque social (p. ej. Fonie). **(Resultado 1)**

253. **Respecto a los inventarios viales para la planificación vial y la evaluación del estado de conservación de los caminos**: El 03 de abril de 2014, el MTC aprobó mediante la R.D. n.° 09-2014-MTC/14, el "Manual de Inventarios Viales" donde se indica que la condición del estado de las carreteras no pavimentadas se califica de acuerdo a los daños que presenta la superficie de rodadura, la velocidad promedio con que se recorre el camino y la sinuosidad de la trayectoria del vehículo como resultado de los daños de la carretera. Ello implica un importante avance para el MTC porque, hasta el 2013, no había establecido de manera oficial lineamientos técnicos para los inventarios. Sin embargo, los gobiernos locales seguían utilizando (en distinta medida) el inventario vial georreferenciado, promovido por PVD en su "Guía para el levantamiento georreferenciado de las principales características de la red vial vecinal (PVD, 2009a). Por tanto, debiera clarificarse el objeto y uso de cada tipo de inventario y lograr una integración técnico-normativa que contribuya a la planificación estratégica de las intervenciones viales. **(Resultado 1)**

254. **Sobre los inventarios viales para la programación del servicio de mantenimiento rutinario:** El 24 de abril de 2014, el MTC aprobó mediante la R.D. n.° 08-2014-MTC/14, el "Manual de Carreteras: Mantenimiento o Conservación Vial". Entre otros temas, este manual establece criterios específicos para el levantamiento del "Inventario de Condición Vial" que deben usarse en la etapa de programación. Sin embargo, PVD a través de su Estudio GEMA, estableció el formato EC-01 para verificar el estado del camino antes del inicio del mantenimiento rutinario manual y un formato n.° 6 "Inventario vial" (a ser llenado por la microempresa) para programar las actividades del mantenimiento. Por tanto, se requiere que ambas formas de determinación de las actividades a programar se complementen o articulen a fin de no generar confusión en su implementación. **(Resultado 1)**

255. **En relación a los instrumentos de planificación vial para la programación del servicio:** A partir del año 2014, el diseño del programa presupuestal incluye dentro de los criterios de programación del modelo operacional de la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados": (i) el estado de conservación revelado en el inventario vial (básico y/o calificado) actualizado de la red vial vecinal, y (ii) la prioridad del camino establecida en el plan vial provincial participativo que contiene la programación anualizada de las intervenciones (MTC, 2014a, pág. 104). Con esta actualización, se busca que la planificación responda a la necesidad técnica y oriente la asignación presupuestal del servicio de mantenimiento; sin embargo, debiera considerarse los insumos básicos para identificar la necesidad técnica del servicio, la verificación de la fecha de la última rehabilitación efectuada al camino vecinal a ser

intervenido, el historial de intervenciones viales del mismo y el inventario de condición vial (o el formato EC-01 del Estudio GEMA). (**Resultado 1**)

256. **Respecto a la definición de las metas físicas del servicio (indicador del programa presupuestal):** Desde el 2014, el programa presupuestal cuenta con un "Plan de trabajo de articulación territorial" (que aparece como "Anexo 5" al documento de diseño del programa). Este Plan considera una serie de pautas e hitos para cada fase del proceso presupuestario a fin armonizar esfuerzos con los gobiernos locales hacia el logro de resultados. Para el desarrollo de dicha labor señala que se realizará de manera coordinada con el MEF en el marco del seguimiento a la gestión presupuestaria de los pliegos[159]. (**Resultado 4**)

257. **En relación al tipo de mantenimiento rutinario a financiar con transferencias programáticas condicionadas**. Con la Ley n.° 30191, "Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre", de 9 de mayo de 2014, se otorgaron recursos adicionales por S/. 98,1 millones para el servicio de mantenimiento rutinario para prevención ante situaciones de desastre a cargo de los gobiernos locales. En el marco de dicha Ley, se aprobó el Instructivo n.° 008-2014-MTC/21 mediante el cual se establecieron los lineamientos básicos para realizar el seguimiento del mantenimiento rutinario. De acuerdo al alcance del instructivo, se aplicará el Estudio GEMA para el mantenimiento rutinario manual de caminos vecinales y de ser el caso, el Manual de Carreteras de Mantenimiento o Conservación Vial (MTC, 2014b) para las actividades de mantenimiento rutinario no consideradas en el Estudio GEMA. Por lo cual, se infiere que los recursos autorizados bajo el esquema de transferencias programáticas podían estar destinados a financiar la modalidad de mantenimiento rutinario mecanizado. (**Resultados 2 y 4**)

## VI. RECOMENDACIONES

258. **Recomendación 1**: Definir una metodología de planificación vial estratégica, que articule los diferentes enfoques de competitividad (corredores logísticos), potencialidades (planificación participativa territorial) y social (como el enfoque del Fonie o similares), entre otros enfoques definidos por el sector, para identificar los caminos vecinales a priorizar en función de la necesidad técnica del servicio. Así, se fortalecerá la vinculación entre la planificación sectorial liderada por el MTC (planeamiento de mediano plazo) y la territorial llevada a cabo por los institutos viales provinciales (en el plan vial provincial participativo). (**Conclusión 1**)

259. **Recomendación 2**: Articular los lineamientos técnicos para el servicio de mantenimiento rutinario manual elaborados por Provias Descentralizado (en el 2009) con el manual de mantenimiento vial del MTC (aprobado en el 2014), de modo que (i) se asegure homogeneidad en los conceptos asociados al servicio de mantenimiento que definen los objetivos de cada tipo de mantenimiento (manual, mecanizado u otro) y (ii) se precise qué tipo de intervención, con orientación económica o social, corresponde según la necesidad técnica del camino y la prioridad establecida por cada gobierno local. Seguidamente, se deberá revisar los indicadores que permitan evaluar los resultados de las intervenciones y sean medidos periódicamente. (**Conclusión 1 y 7**)

260. **Recomendación 3:** Articular la guía de levantamiento del Inventario Vial Georreferenciado desarrollado por Provias Descentralizado (en el 2009) con el manual de inventarios viales aprobado por MTC (en el 2014) de modo que exista un único inventario vial, a nivel estratégico, que sirva de insumo para (i) la elaboración de los planes de infraestructura vial a mediano y

[159] De acuerdo a correo electrónico de especialista de PP de la Oficina de Presupuesto de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC, de 12 de noviembre de 2014, y al Oficio n.° 0279-2015-MTC/04 (Comentarios del gestor), se señaló que se ha seleccionado veinticinco (25) distritos en cinco (5) zonas piloto (San Martín, Puno, Cusco, Vraem y Alto Huallaga) para reforzar la articulación territorial.

largo plazo de los gobiernos locales y (ii) el registro de los caminos vecinales en el Sistema Nacional de Carreteras (Sinac). (**Conclusión 2**)

261. **Recomendación 4**: Definir metodologías para actualizar los instrumentos de planificación (inventario vial georreferenciado y plan vial provincial participativo), incluyendo lineamientos técnicos para facilitar su implementación y evaluar los planes viales, mejorando las capacidades de los equipos técnicos de los institutos viales provinciales y las municipalidades provinciales para que puedan aplicar estas metodologías. A su vez, monitorear la debida actualización de estos instrumentos (**Conclusión 2**)

262. **Recomendación 5**: Reducir el plazo de vigencia del plan vial provincial participativo de diez (10) a cinco (5) años para que la información ahí presentada refleje la situación real de los caminos y esté conforme a lo normado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)[160]. (**Conclusión 1 y 2**)

263. **Recomendación 6**: Evaluar el uso de tecnologías (como la satelital u otras) para identificar la situación de los caminos vecinales a nivel nacional, en plazos más cortos y a menor costo, dada la desactualización de los inventarios viales georreferenciados y la dinámica territorial en las zonas rurales (con creación permanente de nuevos caminos). (**Conclusión 2**)

264. **Recomendación 7**: Diseñar e implementar una base de datos a nivel nacional con información de los códigos de ruta de los tramos (de contar con ellos) y su historia de intervenciones de infraestructura vial, identificando: el proyecto de inversión más reciente realizado en los tramos, con su código del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (construcción, rehabilitación o mejoramiento) y las intervenciones de mantenimiento posteriores. Esta base de datos deberá estar disponible principalmente para los gobiernos locales para su actualización y uso, permitiendo garantizar la debida identificación de la necesidad técnica de los tramos para la planificación vial y programación presupuestal. (**Conclusión 1 y 2**)

265. **Recomendación 8**: Definir que todo tramo a ser mantenido, con el apoyo técnico de Provias Descentralizado, cuente con un inventario de condición vial (o formato equivalente) que sea presentado a las oficinas de coordinación zonal de Provias Descentralizado para verificar el estado del camino que permita la identificación de la necesidad técnica de la intervención, antes de la programación presupuestal. (**Conclusión 1 y 2**)

266. **Recomendación 9**: En la programación presupuestal, identificar los tramos con construcción, rehabilitación o mejoramiento reciente (inversión) para financiar prioritariamente su mantenimiento rutinario (post-inversión), verificando que estén incluidos en el plan vial provincial participativo, y así preservar el valor de la inversión de la infraestructura vial. (**Conclusión 3**)

267. **Recomendación 10**: Actualizar una estructura de costos (directos e indirectos) que garantice la ejecución del servicio con la cobertura adecuada, diferenciando por lo menos entre regiones naturales. (**Conclusión 3**)

268. **Recomendación 11**: Desarrollar actividades de asistencia técnica a los profesionales encargados de las contrataciones en las municipalidades provinciales (incluyendo del instituto vial provincial), y establecer metas y plazos para elevar el porcentaje de profesionales con acreditación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). (**Conclusión 4**)

269. **Recomendación 12**: Promover la cooperación entre niveles de gobierno para el cofinanciamiento del servicio, a fin de que se pueda realizar el servicio de mantenimiento de manera permanente. (**Conclusión 4**)

[160] Ceplan es un organismo técnico especializado que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

270. **Recomendación 13**: Definir categorías de instituto vial provincial considerando la demanda del servicio (p. ej. proyección de tráfico, red vial existente) y en función a ello, determinar la capacidad operativa para cada categoría (personal y equipamiento) y su estructura organizacional. **(Conclusión 5)**

271. **Recomendación 14:** Mejorar o desarrollar sistemas informáticos que permitan realizar el seguimiento (físico y financiero) del servicio y así conocer los kilómetros con mantenimiento, los costos unitarios reales del servicio (por zona geográfica, tipología de suelos y clima) y los montos de cofinanciamiento por parte de municipalidades distritales o provinciales. (**Conclusión 6 y 8**)

272. **Recomendación 15:** Revisar el diseño organizacional de Provias Descentralizado, que se mantiene desde el 2007, teniendo en cuenta las múltiples funciones que vienen asumiendo. (**Conclusión 6**)

273. **Recomendación 16:** Verificar y sistematizar la información sobre el cumplimiento de los resultados recogida por los gobiernos locales (fichas y formatos del Estudio GEMA priorizados por Provias Descentralizado) para que el logro de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario esté vinculado con los recursos financieros. (**Conclusión 6 y 8**)

274. **Recomendación 17:** Verificar y reportar periódicamente al MEF el cumplimiento de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario, que se realiza en el marco de las transferencias programáticas condicionadas. (**Conclusión 6**)

275. **Recomendación 18:** Con respecto al programa presupuestal, revisar las definiciones operacionales de actividades y producto (que correspondan a los lineamientos técnicos que defina al sector), y definir indicadores que sean medidos periódicamente. (**Conclusión 7 y 8**)

276. **Recomendación 19:** Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, definiendo principalmente los roles y funciones de los actores involucrados, los indicadores y metas del servicio de mantenimiento de caminos vecinales, en conformidad con las competencias del sector (Ley de Organización y Funciones del MTC, Ley N° 29370). (**Conclusión 8**)

277. **Recomendación 20:** Establecer un mecanismo para hacer seguimiento a la programación, formulación y ejecución presupuestal del mantenimiento vial efectuado por los gobiernos locales en el SIAF, a fin de promover el adecuado registro de las metas físicas y financieras en el programa presupuestal. (**Conclusión 8**)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ – Departamento de Auditoría de Desempeño

| | |
|---|---|
| **Kattia Dalinda Tirado Arias**<br>Jefe de comisión | **Mirtha Rosaura Muñiz Castillo**<br>Supervisora |

**AL GERENTE DE ESTUDIOS Y GESTIÓN PÚBLICA**

El Gerente de Auditoría de Desempeño, quien suscribe, ha revisado el presente Examen de Desempeño y sus anexos; encontrando que ha sido realizado conforme a la Directiva de Auditoría de Desempeño, por lo cual, hace suyo su contenido y eleva a su Despacho para su aprobación y trámite correspondiente.

Lima, 10 de abril de 2015

**Carlos Augusto Vargas Mas**
Gerente
Departamento de Auditoría de Desempeño

## BIBLIOGRAFÍA

AFIN (2013). *Panorama de la inversión en infraestructura de servicios públicos en el Perú.* [Presentación del Gonzalo Prialé, Presidente de AFIN]. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional. Disponible en: http://www.amcham.org.pe/eventos/presentaciones/2013/Abril/0927/Gonzalo_Priale.pdf

Ahmed, R. y C. Donovan (1992). *Issues of Infrastructural Development: A Synthesis of the Literature.* Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

BID (2014). *Informe de Terminación de Proyecto PCR*, Programa de Transporte Rural Descentralizado. Elaborado por R. Capristán, W. Moreano y G. Mahfouz. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2014). *Implementation completion and results report* (IBRD-74230) on a loan in the amount of US$ 50.0 million to the Republic of Peru for a decentralized rural transport project. Report No: ICR00003098. World Bank, Sustainable Development Department.

Binswanger, H.P., S.R. Khandker & M.R. Rosenzweig (1993). How Infrastructure and financial institutions affect agricultural output and investment in India. Policy, Planning, and Research - *Working Paper Series.* The World Bank.

CEPAL (1994). *Caminos: un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales.* Comisión Económica para América Latina.

Creswell, J. W. (1994). *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, Thousand Oaks: SAGE.

Escobal, J. y C. Ponce (2012). "El beneficio de los caminos rurales: ampliando oportunidades de ingreso para los más pobres", *Documento de Trabajo* 40. Lima: Grade.

Escudero Meza, J.M. (2001), *Estudio de Fortalecimiento de la Gestión del mantenimiento de los caminos rurales*, Informe Final, elaborado para el Programa de Caminos Rurales del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, según contrato N° 426-2001-MTC/15.02.PERT-PCR.

Fujita, M., P.R. Krugman & A.J. Venables (1999). *The spatial economy: Cities, Regions, and International Trade.* United States of America: Massachusetts Institute of Technology.

García López, R. y M. García Moreno (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Intosai (2004). Normas y Directrices para la auditoría de rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI. Estocolmo.

IPE (2009). *El Reto de la Infraestructura al 2018* "La Brecha de Inversión en Infraestructura en el Perú 2008". Lima: Instituto Peruano de Economía.

IPE (2008). *Lecciones del mantenimiento de carreteras en el Perú, 1992-2007.* Lima: Instituto Peruano de Economía.

MEF (2014). Reporte de Seguimiento de Ejecución Financiera y Física de los programas presupuestales del año 2013. Lima: Dirección General de Presupuesto Público del MEF.

MEF (2011). *Guía simplificada para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de rehabilitación y mejoramiento de caminos vecinales, a nivel de perfil.* Lima: Dirección General de Política de Inversiones.

MTC (2014a). Anexo 2 del programa presupuestal 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre" para el año fiscal 2014. Remitido por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) del MTC mediante Oficio 039-2014-MTC/09.03 del 13.01.2014 a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF.

MTC (2014b). Manual de Carreteras – Mantenimiento o Conservación Vial, versión a marzo del 2014. Lima: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.

MTC (2014c). Manual de Inventarios Viales. Lima: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles. Aprobado por R.D. n.° 09-2014-MTC/14 de 03 de abril de 2014.

MTC (2013a). *Glosario de términos de uso frecuente en los proyectos de infraestructura vial.* Versión actualizada Junio 2013, aprobada con Resolución Directoral n.° 18-2013-MTC/14 del 14 de junio de 2013. Lima: Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.

MTC (2013b). *Anuario estadístico 2013.* Lima: MTC, Oficina de Estadística.

MTC (2013c). *Plan Operativo Institucional 2013 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, aprobado por R.M. 055-2013-MTC/01 del 25 de enero de 2013.

MTC (2012a). Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Transportes y Telecomunicaciones 2012-2016. Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP). Aprobado por R.M. n.° 224-2012-MTC/01.

MTC (2012b). Anexo 2 del programa presupuestal 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre" para el año fiscal 2013.

MTC (2011). Plan de Desarrollo de los Servicios de Logística de Transporte. Elaborado por Advanced Logistics Group. Disponible en: http://www.mtc.gob.pe/portal/ogpp/estudios.html

MTC (2008a). Manual de conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito - Volumen III, Lima. Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.° 240-2008-MTC/02 de 12 de marzo de 2008.

MTC (2008b). *Glosario de términos de uso frecuente en los proyectos de infraestructura vial.* Aprobada con por la Resolución Ministerial N° 660-2008-MTC/02 del 27 de agosto de 2008. Lima: MTC.

MTC (2007). Especificaciones técnicas generales para la conservación de carreteras. Aprobada con Resolución Directoral n.° 051-2007-MTC/14 del 27 de agosto de 2007. Lima: MTC.

MTC (2005) Plan Intermodal de Transportes 2004-2023. Elaborado por Consorcio BCEOM-GMI-WSA. Disponible en: http://www.mtc.gob.pe/portal/logypro/plan_intermodal/principal.html

Oliva Neyra, C., Velazco, A. y R. Andrade (2008). Presupuesto público evaluado: Conservación o Mantenimiento de Carreteras, Ministerio de Transportes y Comunicaciones. *Informe final de evaluación.* Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2008_caratula_carreteras.pdf

PVD (2014). II Compendio de Buenas Prácticas en Gestión Vial Descentralizada. Lima: PVD. Disponible en: http://www.proviasdes.gob.pe/publicaciones/gestion_vial_desc/IIConcursoBuenasPracticaGVD_Compendio.pdf

PVD (2013). *Informe de gestión institucional, Diciembre 2013*, Informe de Monitoreo y Evaluación. Lima: MTC, Provias Descentralizado.

PVD (2009a). *Levantamiento Georreferenciado de las principales características de la red vial vecinal, Guía Metodológica.* Lima: Provias Descentralizado.

PVD (2009b). Manual técnico del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales. Lima: Provias Descentralizado (no publicado oficialmente).

PVD (2008). *Guía para formular el Plan Vial Provincial Participativo-PVPP, versión 4.0.* Lima: Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional.

Schroeder, L. (1990). *Managing and financing rural road maintenance in developing countries, Decentralization*, Finance & Management Project. Burlington, Vermont: Associates in Rural Development, Incorporated

Vásquez, A. y L. Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú.* Lima: CIES.

Velazco, A. (2014). "Contratación de un Consultor Individual para apoyo temático en la implementación de la auditoria de desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales". *Tercer entregable.* Proyecto Mejoramiento del Sistema Nacional de Control para una gestión pública eficaz e íntegra. Lima.

Webb, R. (2013). *Conexión y Despegue Rural.* Lima: Universidad de San Martin de Porres & Instituto del Perú.

Zegarra, L. (2010). *Competitividad, Infraestructura y Desarrollo Regional.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zhang, X. y S. Fan (2002). *Infrastructure, Openness, and Regional Inequality in India.* Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| Ceplan | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| D.S.: | Decreto Supremo |
| D.U.: | Decreto de Urgencia |
| DGCyF: | Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| DGETP | Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economia y Finanzas |
| DGPP: | Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas |
| Enapres: | Encuesta Nacional de Programas Estratégicos |
| Extranet: | Aplicativo informático creado y disponible en la página web de Provias Descentralizado con la finalidad que los Institutos Viales Provinciales registren su avance financiero. |
| Fonie: | Fondo para la inclusión económica en zonas rurales |
| GEMA: | Estudio de fortalecimiento de la Gestión del Mantenimiento de los Caminos Rurales |
| IRI | Índice de Rugosidad Internacional |
| IVG: | Inventario Vial Georreferenciado |
| IVP: | Instituto Vial Provincial |
| Midis: | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MRM | Mantenimiento Rutinario Manual |
| MTC: | Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| OCZ | Oficina de coordinación zonal de PVD |
| OGPP: | Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC |
| PCR | Programa de Caminos Rurales |
| PTRD | Programa de Transporte Rural Descentralizado |
| PIA | Presupuesto Institucional de Apertura |
| PIM | Presupuesto Institucional Modificado |
| Pesem: | Plan Estratégico Sectorial Multianual |
| PIP: | Proyecto de Inversión Pública |
| POI: | Plan Operativo Institucional |
| PP | Programa presupuestal |
| PVD: | Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provias Descentralizado |
| PVPP: | Plan Vial Participativo Provincial |
| R.D.: | Resolución Directoral |
| Renamu | Registro Nacional de Municipalidades |
| R.M. | Resolución ministerial |
| Seace: | Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado |
| SIAF: | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| Sicon: | Sistema de Integración Contable de la Nación |
| Sigat | Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica |
| Sinac: | Sistema Nacional de Carreteras |
| SNIP: | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| UGA: | Unidad Gerencial de Administración |
| UGDI: | Unidad Gerencia de Desarrollo Institucional |
| UGTR: | Unidad Gerencial de Transporte Rural |

## GLOSARIO

| | |
|---|---|
| **Ahuellamiento** | Surcos o huellas que se presentan en la superficie de rodadura de un camino pavimentado o no pavimentado y que son el resultado de la consolidación o movimiento lateral de los materiales por efectos del tránsito. (1) |
| **Alcantarilla** | Elemento del sistema de drenaje superficial de un camino, construido en forma transversal al eje o siguiendo la orientación del curso de agua; puede ser de madera, piedra, concreto, metálicas y otros. Por lo general se ubica en quebradas, cursos de agua y en zonas que se requiere para el alivio de cunetas. |
| **Bache** | Hueco que se forma en la superficie de rodadura producto del desgaste originado por el tránsito vehicular y la desintegración localizada. (1) |
| **Bacheo** | Actividad de mantenimiento rutinario que consiste en rellenar y compactar los baches o huecos que pudieran presentarse en la superficie de rodadura. Se utilizará material seleccionado de cantera. (1) |
| **Badén** | Estructura construida con piedra y/o concreto, para permitir el paso vehicular sobre quebradas de flujo estacional o de flujos de agua menores. A su vez, permiten el paso de agua, materiales y de otros elementos sobre la superficie de rodadura. (1) |
| **Berma** | Franja longitudinal, paralela y adyacente a la superficie de rodadura del camino, que sirve de confinamiento de la capa de rodadura y se utiliza como zona de seguridad para estacionamiento de vehículos en caso de emergencia. (1) |
| **Bombeo** | Inclinación transversal que se construye en las zonas en tangente a cada lado del eje de la plataforma de un camino con la finalidad de facilitar el drenaje lateral de la vía. **(1)** |
| **Botadero** | Lugar elegido para depositar desechos de forma tal que no afecte el medio ambiente. **(1)** |
| **Cruces de agua** | Son los cursos de agua que atraviesan la superficie de rodadura y que se encausan a través de ellas (tajeas o emboquillados tipo badén), los mismos que deben estar siempre libres de obstáculos, basura y todo tipo de material extraño que obstruya el libre paso del agua. (2) |
| **Camino Vecinal** | Camino rural municipal; comunica distritos, pueblos o caseríos pequeños y sirve de acceso a fincas y lugares de importancia individual. (3) |
| **Cantera** | Depósito natural de material apropiado para ser utilizado en la construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento de los caminos. (1) |
| **Calzada** | Parte del camino, destinada a la circulación de vehículos compuesta por uno o más carriles, no incluye la berma. (1) |
| **Colmatación** | Acumulación de material o de residuos sólidos que afecta la capacidad hidráulica de las estructuras de drenaje del camino. (1) |
| **Cunetas** | Canales abiertos construidos lateralmente a lo largo de la carretera, con el propósito de conducir los escurrimientos superficiales y sub – superficiales procedentes de la plataforma vial, taludes y áreas adyacentes a fin de proteger la estructura del pavimento. (1) |
| **Desbroce** | Acción de cortar y eliminar todo arbusto, hierba, maleza, vegetación que crezca en los costados del camino y que impida su visibilidad. (1) |
| **Desquinche** | Acción de eliminar toda piedra, roca o material ubicado en el talud que presente signos de inestabilidad, evitando la caída de dichos elementos hacia las cunetas o superficie de rodadura. (1) |
| **Derrumbe** | Desprendimiento y precipitación de masas de tierra y piedra, obstaculizando el libre tránsito de vehículos por la carretera. (1) |
| **Derecho de Vía** | Faja de terreno de ancho variable dentro del cual se encuentra comprendida la carretera, sus obras complementarias, servicios, áreas previstas para futuras obras de ensanche o mejoramiento, y zonas de seguridad para el usuario. Su ancho se establece mediante resolución del titular de la autoridad competente respectiva. (1) |
| **Estudio GEMA** | Se refiere al "Estudio de Fortalecimiento de la Gestión del Mantenimiento de caminos rurales" elaborado por Escudero (2001), en el marco del Programa de Caminos Rurales. Tuvo como objetivos centrales: i) Establecer costos de referencia para fijar las tarifas a considerar en los contratos del Programa de Caminos Rurales, variables según el tipo y el nivel de servicio del |

| | |
|---|---|
| | camino; ii) Adecuar los contratos de mantenimiento rutinario incorporando los costos, normas de ejecución y normas de evaluación; y iii) Fortalecer el sistema de gestión y control del mantenimiento del Programa de Caminos Rurales. Sobre la base de este estudio, PVD desarrolló su manual técnico del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales en el 2009. |
| **Encauzamiento** | Acción de dirigir una corriente de agua hacia un cauce determinado. (1) |
| **Erosión** | Desgaste producido por el agua en la superficie de rodadura o en otros elementos de la carretera (1) |
| **Estiaje** | Nivel más bajo de las aguas de un río en un período determinado (1) |
| **Encalaminado** | Ondulaciones u hondas en la superficie de rodadura de un camino, producto de un tipo de movimiento plástico en sentido longitudinal. **(1)** |
| **Hitos Kilométricos** | Elementos de concreto armado o de madera que sirven para indicar la progresiva del camino; se ubican cada 1,000 metros. (2) |
| **Inventario Vial Georreferenciado (IVG)** | Es un inventario que permite localizar los caminos vecinales dentro de una provincia, identificando sus principales características y verificando su estado y condición de transitabilidad, para priorización de los caminos según tipo, clase, nivel de conectividad, flujo de tráfico y mayor cantidad de la población. (3) |
| **Inventario de Condición Vial** | Es un inventario detallado que sirve para establecer el estado actual de la vía y proponer luego las actividades necesarias que se requiere para un adecuado mantenimiento. Debido a que necesita además de la información de referencia, la identificación de las características principales y puntos particulares de la vía. Dentro del relevamiento se pone especial interés en la identificación y cuantificación de los defectos o fallas que puede presentar la superficie de rodadura. (4) |
| **Inventario Vial Básico** | Tiene como objetivo obtener y/o actualizar información técnica con fines de consulta y planificación de las redes viales, relativas a la identificación y registro de información relacionada con la ubicación y georeferenciación de los puntos principales de las trayectorias y sus longitudes; así como, de sus caracteristicas geometricas generales y estado situacional. |
| **Instituto Vial Provincial (IVP)** | Institución pública descentralizada y especializada de las municipalidades distritales y provincial, con personería jurídica y autonomía otorgada por el Estatuto que lo rige. Se encarga de la gestión vial de los caminos vecinales de la provincia, sobre la base de un Plan Vial Provincial Participativo y otros instrumentos de gestión. (6) |
| **Indicador de Mantenimiento** | Evalúa la calidad del trabajo y la eficiencia del desempeño en las labores de mantenimiento, (2) |
| **Inventario Vial** | Registro ordenado, sistemático y actualizado de todas las carreteras existentes, especificando su ubicación, características físicas y estado operativo. (1) |
| **Muro** | Estructura destinada a garantizar la estabilidad de los elementos que constituye la vía, según su función, se denominan: de contención, sostenimiento, encauzamiento y otros.(1) |
| **Muro de Contención o de Sostenimiento** | Estructuras destinadas a garantizar la estabilidad de la plataforma o a defenderla de la acción erosiva de las aguas superficiales. Pueden ser construidos con piedra (muros secos) o concreto, sirven para contener los rellenos o para proteger la vía de eventuales derrumbes, en cuyo caso se construyen al pie de los taludes de corte en zonas inestables. (2) |
| **Normas Técnicas** | Conjunto de normas desarrolladas para facilitar la planificación del mantenimiento, la medición de los resultados que deberán alcanzar las microempresas para brindar un eficiente servicio de mantenimiento. Están compuestas por las normas de ejecución, normas de cantidad y normas de evaluación. (2) |
| **Normas de Ejecución** | Conjunto de actividades, procedimientos técnicos, rendimientos, recursos de mano de obra, materiales y herramientas, que están dirigidas a conservar la vía, el sistema de drenaje, el control de la vegetación, la señalización y el medio ambiente, mediante uso intensivo de mano de obra. (2) |
| **Normas de Cantidad** | Cargas de trabajo estimadas por cada actividad, por kilómetro año según el tipo y el nivel de servicio, que la empresa debe ejecutar para mantener la transitabilidad del camino. (2) |
| **Normas de Evaluación** | Conjunto de indicadores de mantenimiento que permiten evaluar la calidad del trabajo y la eficiencia de la labor de las microempresas, considerando tolerancias y tiempos de respuesta por cada actividad. (2) |
| **Niveles de Servicio** | Demanda o necesidad de mantenimiento que tiene un camino, en función a su categoría, |

| | |
|---|---|
| (según Estudio GEMA) | importancia, uso y nivel de transitabilidad y/o accesibilidad esperado. La unidad de evaluación es el camino en su conjunto, es decir un camino sólo puede tener un nivel de servicio: Alto (A) o Básico (B). (2) |
| **Niveles de Servicio** (según Glosario de Términos del MTC) | Indicadores que califican y cuantifican el estado de servicio de una vía, y que normalmente se utilizan como límites admisibles hasta los cuales pueden evolucionar su condición superficial, funcional, estructural, y de seguridad. Los indicadores son propios a cada vía y varían de acuerdo a factores técnicos y económicos dentro de un esquema general de satisfacción del usuario (comodidad, oportunidad, seguridad y economía) y rentabilidad de los recursos disponibles (1) |
| **Obras de Arte** | Estructuras construidas para permitir la evacuación de las aguas y asegurar la estabilidad del camino. (2) |
| **Plan Vial Participativo Provincial** (PVPP) | El Plan Vial Provincial Participativo, es un instrumento de gestión de planificación vial de los gobiernos locales y generalmente está a cargo de los IVP, presenta de manera ordenada y sistemática la caracterización de la problemática vial articulada al contexto provincial, y una propuesta de solución para enfrentarla.<br><br>El Plan Vial se formula bajo tres enfoques:<br><br>1. El enfoque territorial local del desarrollo que considera a la provincia como ámbito o unidad de gestión del Plan Vial Provincial Participativo, donde no es solo el espacio físico lo importante, sino sobre todo la relación que éste guarda con el emplazamiento de los actores sociales, sus organizaciones, su cultura, su dinámica productiva y sus procesos de integración a través de las vías medios de comunicación.<br><br>2. Enfoque basado en la identificación de Potencialidades y ejes de desarrollo territorial, asume que son las potencialidades existentes del territorio y no las carencias el criterio básico que debe orientar las prioridades en la asignación de recursos para las inversiones viales, definiendo la necesidad de infraestructura vial como resultado de la situación de la oferta vial encontrada mediante el levantamiento del inventario vial georreferenciado.<br><br>3. Enfoque participativo, se sustenta en el trabajo interactivo con las autoridades locales y representantes de la sociedad civil, se constituye no solo en un instrumento técnico normativo, sino en un elemento movilizador de los diferentes actores sociales, autoridades y representantes comprometidos con el desarrollo local, encontrando espacios de sensibilización concertación, identificación e interiorización del Plan y provocando procesos de empoderamiento de la propuesta por parte de los propios actores que son los conocedores de sus realidad y sus problemas y los responsables de la construcción del desarrollo local y los procesos de posterior implementación del Plan Vial. (5) |
| **Pontón** (según Estudio GEMA) | Es una estructura de drenaje construida con piedra, madera o concreto a fin de permitir el paso del agua por debajo de la superficie de rodadura del camino. Generalmente la longitud libre entre apoyos es de 5 m a 10 m. (2) |
| **Pontón** (según Glosario de Términos del MTC) | Denominación utilizada para referirse a puentes de longitud menor a 10 m. (1) |
| **Quebrada** | Abertura entre dos montañas, por formación natural o causada por erosión de las aguas. (1) |
| **Sedimentación** | Proceso por el cual un material sólido se deposita en los cauces de los ríos, quebradas, alcantarillas, cunetas, por efecto del transporte de corrientes de agua. (1) |
| **Sedimento** | Todo aquel material que se deposita en el fondo de un badén, cuneta o alcantarilla que obstaculiza el flujo normal del agua. (2) |
| **Socavar** | Erosión de la cimentación de una estructura u otro elemento de la vía por la acción del agua. (1) |
| **Superficie de Rodadura** (según Estudio GEMA) | Zona destinada a la circulación de los vehículos, recubierta por una capa de material de afirmado a fin de proporcionar una superficie uniforme de forma y de textura apropiada resistente a la acción del tránsito. (2) |
| **Superficie de Rodadura** (según Glosario de Términos del MTC) | Parte del camino destinada a la circulación de vehículos compuesta por uno o más carriles, no incluye la berma. (1) |

| | |
|---|---|
| **Tajea** | Alcantarilla de pequeños dimensiones, trabajada en piedra, destinada a transportar aguas con fines de riego. (2) |
| **Talud** | Inclinación del terreno; se ubica a ambos lados del camino. (2) |
| **Tipología** | Proceso que permite clasificar un camino en grupos homogéneos, según sus necesidades de mantenimiento. Evalúa una serie de variables o factores relacionadas con las características físicas del camino y del entorno en que ellos se ubican (relieve, vegetación, drenaje y calzada). Se trata de clasificar caminos según sus condiciones más o menos favorables para ejecutar el mantenimiento rutinario. Tipo I, II y III. La unidad de medida es el kilómetro. (2) |
| **Tramo** | Cualquier porción de una ruta o carretera comprendida entre dos puntos referenciales, localizados a lo largo del trazo o eje de carretera. La unión de tramos constituye una ruta o carretera. (4). |
| **Transitabilidad** (según Glosario de Términos del MTC) | Nivel de servicio de la infraestructura vial que asegura un estado tal de la misma que permite un flujo vehicular regular durante un determinado periodo. (1) |
| **Transitabilidad** | La condición de circulación del vehículo respecto a la seguridad, confort y tiempo de viaje. (5) |
| **Ruta** | Carretera definida entre dos puntos determinados, con origen, itinerario y destino debidamente identificados (1). |
| **Zanja de Coronación** | Canal ubicado en la parte alta de un talud a fin de aminorar el efecto erosivo del agua sobre el talud. (2) |

Fuentes:

(1) Glosario de términos de uso frecuente en proyectos de infraestructura vial – versión actualizada Junio 2013 (MTC, 2013a). Aprobada con Resolución Directoral n.° 18-2013-MTC/14 del 14 de junio de 2013.
(2) Manual de mantenimiento del servicio de mantenimiento rutinario manual, en base al Estudio GEMA (PVD, 2009b)
(3) Guía Metodológica: Levantamiento georreferenciado de las principales características de la red vial vecinal (PVD, 2009a).
(4) Manual de conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito (MTC, 2008a), aprobado con Resolución Ministerial N.° 240-2008-MTC/02.
(5) Guía para formular el Plan Vial Provincial Participativo Versión 4.0 (PVD, 2008).
(6) Decreto Supremo N.° 088-2003-PCM de 30 de octubre de 2003, norma que da origen a los IVP.

## ANEXOS

Anexo n.° 1: Información presupuestal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Anexo n.° 2: Criterios y pasos para seleccionar los casos de estudio

Anexo n.° 3: Reportes de caso

- 3-A: Reporte de caso Tambogrande
- 3-B: Reporte de caso Vinchos
- 3-C: Reporte de caso Perené
- 3-D: Reporte de caso Torata
- 3-E: Reporte de caso Chinchero
- 3-F: Reporte de caso José Crespo y Castillo

Anexo n.° 4: Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones

Anexo n.° 5: Nota técnica sobre las bases de datos

- 5-A: Ficha de tipologización de IVP
- 5-B: Inventario vial georreferenciado (IVG) de PVD
- 5-C: Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
- 5-D: Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica (Sigat)

Anexo n.° 6: Metodología Cualitativa: Herramientas para la recopilación de información cualitativa

Anexo n.° 7: Fuentes empleadas para el análisis

Anexo n.° 8: Identificación de la necesidad técnica de mantenimiento rutinario en los casos visitados

Anexo n.° 9: Información complementaria sobre Resultado 2

- 9-A: Comparación de costos unitarios (km/mes) según adendas y contratos de los IVP, costos calculados por PVD y costos implícitos de asignación inicial (PIA)
- 9-B: Asignación presupuestal para el servicio de MRM a tramos en los casos de estudio
- 9-C: Recursos financieros disponibles para el servicio de MRM según el nivel de gobierno
- 9-D: Ejecución financiera del servicio de MRM según caso

Anexo n.° 10: Información complementaria sobre Resultado 3

- 10-A: Fichas, formatos y matrices de evaluación del Estudio GEMA preparadas por los IVP de los casos visitados
- 10-B: Evolución de requisitos para las rendiciones de los IVP a PVD.

Anexo n.° 11: Información complementaria sobre Resultado 4

- 11-A: Ficha n.° 3 "Control por resultados del mantenimiento rutinario"
- 11-B: Comparación de actividades de mantenimiento rutinario
- 11-C: Puntajes globales de la Ficha n.° 3 de los casos visitados

Anexo n.° 12: Mapas nacionales del servicio de mantenimiento

- Distribución de IVP según nivel
- Distribución de IVP según antigüedad
- Ejecución de mantenimiento rutinario en caminos vecinales afirmados por parte de gobiernos locales

Anexo n.° 13: Mapas de los tramos de los casos

Anexo n.° 14: Matriz de Resultados

# Anexo n.° 1

# Información presupuestal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

**INFORMACIÓN Y ANÁLISIS PRESUPUESTAL**

Se utilizó información de gasto corriente de los gobiernos locales para el año fiscal 2013, proveniente de una base de consulta con fecha de corte 6 de mayo de 2014. Para identificar el presupuesto y gasto en mantenimiento de caminos vecinales, se usó un algoritmo para la selección de "palabras clave", que denoten el tipo de mantenimiento y tipo de superficie en el campo de "finalidad" de la cadena presupuestal.

Los **tipos de mantenimiento** identificados fueron tres (3): "Rutinario", cuando explícitamente se encontró la palabra rutinario; "Periódico", cuando explícitamente se ubicó la palabra periódico; y "General", cuando no se identificó explícitamente las palabras rutinario o periódico.

Los **tipos de superficie** fueron: "Pavimentado", cuando explícitamente se encontraron las palabras pavimentado o asfaltado; "No pavimentado", cuando se ubicó explícitamente la palabra no pavimentado o no se identificó explícitamente el tipo. Esta segunda categoría, a su vez, estuvo compuesta por dos categorías: "Trocha", cuando se identificó explícitamente como trocha; "No trocha", cuando no se encontró explícitamente como vía vecinal pavimentada ni trocha.

En este sentido, de los 406 438 registros de la base, se identificaron 7 169 registros en mantenimiento de caminos vecinales. Los registros se distribuyeron según el tipo de superficie, tal como se especifica en el Cuadro n.° 1.

**Cuadro n.° 1: Registros según tipo de superficie**

| Tipo de superficie | Registros |
|---|---|
| **Total** | **7 169** |
| Pavimentado | 41 |
| No pavimentado | 7 128 |
| *Trocha* | *436* |
| *No trocha* | *6 692* |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

## Programación del mantenimiento de caminos vecinales

Se verificaron dos aspectos: (i) la categoría presupuestal en la cual se registró el presupuesto, considerando que existe el programa presupuestal (PP) 0061 "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre", y (ii) la unidad de medida de la metas física usada.

Sobre el primer aspecto, se identificaron cinco (5) situaciones de registro: (i) en la actividad adecuada del PP 0061, (ii) en el programa presupuestal pero no en la actividad adecuada, (iii) en otro programa presupuestal, (iv) en Asignación Presupuestal que no Resulta en Producto (APNoP), y (v) en Acciones Centrales.

El Cuadro n.° 2 presenta distintas combinaciones de registro, según el tipo de mantenimiento y la situación de registro del presupuesto. En cuanto al presupuesto de mantenimiento rutinario, se observa que más gobiernos locales lo registraron en APNoP (387 gobiernos locales) que en el PP 0061 de manera adecuada (247 gobiernos locales). Además, 193 gobiernos locales registraron su presupuesto en mantenimiento sin especificar su tipo y lo hicieron en APNoP.

**Cuadro n°. 2: Gobiernos locales que registraron presupuesto (PIA o PIM) en mantenimiento de caminos vecinales, según su registro en categorías presupuestales**

| | Tipo de mantenimiento | | |
|---|---|---|---|
| **Registro de unidad de medida** | **Rutinario** | **Periódico** | **General** |
| Registro en PP 0061 adecuado | 247 | 50 | 0 |
| Registro en PP 0061 no adecuado | 5 | 11 | 0 |
| Registro en otro PP | 1 | 2 | 0 |
| Registro en APNoP | 387 | 13 | 193 |
| Registro en Acciones Centrales | 3 | 0 | 9 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).

Sobre el segundo aspecto, se verificó si el registro se había hecho de manera adecuada, usando la unidad de medida "kilómetro" con código de unidad de medida 67. En este sentido, de los 571 gobiernos locales que registraron presupuesto en mantenimiento rutinario, 255 usaron la meta física adecuada (44,7%). Asimismo, de los 73 gobiernos locales que registraron presupuesto en mantenimiento periódico, 67 usaron la meta física adecuada (91,8%). Finalmente, de los 207 gobiernos locales que registraron presupuesto en mantenimiento general, 85 registraron la meta física adecuada (41,1%). El detalle del registro de metas físicas se señala en la Cuadro n.° 3.

**Cuadro n°. 3: Gobiernos locales que registraron presupuesto (PIA o PIM) en mantenimiento de caminos vecinales, según su registro adecuado o no de metas físicas**

| | Tipo de mantenimiento | | |
|---|---|---|---|
| | **Rutinario** | **Periódico** | **General** |
| **No registró presupuesto (A)** | **1 140** | **1 638** | **1 504** |
| **Registró presupuesto (B)** | **571** | **73** | **207** |
| con meta física adecuada | 255 | 67 | 85 |
| con meta física no adecuada | 316 | 6 | 122 |
| **Gobiernos locales con caminos vecinales (C=A+B)** | **1 711** | **1 711** | **1 711** |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

Cruzando ambos cuadros (ver Cuadro n.° 4), se encontró que todos los 247 gobiernos locales que registraron presupuesto de mantenimiento rutinario de manera adecuada en el PP 0061, usaron la meta física adecuada también. En contraste, de los 387 gobiernos locales que registraron presupuesto de mantenimiento rutinario en la categoría presupuestal APNoP, 314 gobiernos locales usaron la meta física no adecuada (81,1%). Además, destaca el hecho de que 193 gobiernos locales registraron el presupuesto de mantenimiento en general en APNoP y la mayoría usó la meta física no adecuada.

**Cuadro n°. 4: Gobiernos locales que registraron presupuesto (PIA o PIM) en mantenimiento de caminos vecinales, según su registro en categorías presupuestales y registro adecuado o no de metas físicas**

| | Tipo de mantenimiento | | |
|---|---|---|---|
| **Registro de unidad de medida** | **Rutinario** | **Periódico** | **General** |
| **Registro en PP 0061 adecuado** | **247** | **50** | **0** |
| Con meta física adecuada | 247 | 50 | 0 |
| Con meta física no adecuada | 0 | 0 | 0 |
| **Registro en APNoP** | **387** | **13** | **193** |
| Con meta física adecuada | 73 | 7 | 75 |
| Con meta física no adecuada | 314 | 6 | 118 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

## Programación y ejecución del mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados

De los 1 838 gobiernos locales del país, 1 711 gobiernos locales (cuentan con caminos vecinales afirmados. De estos, 528 gobiernos locales (menos de la tercera parte) programaron recursos financieros para mantenimiento rutinario en el año 2013; sin embargo, solo 136 gobiernos locales (25,8% de los gobiernos locales que programaron recursos) gastaron efectivamente todos los recursos programados. El detalle se señala en Cuadro n°. 5. Asimismo, el mapa "Ejecución de mantenimiento rutinario en caminos vecinales afirmados por parte de gobiernos locales" que figura en el Anexo n.° 12 del Informe Final identifica la situación en cuanto a programación y ejecución del presupuesto, a nivel del territorio nacional.

**Cuadro n°. 5: Gobiernos locales según su programación y ejecución de recursos financieros para mantenimiento rutinario**

| Número de gobiernos locales que… | Cant. | % |
|---|---|---|
| **No programó presupuesto para mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas (A)** | **1 183** | **64%** |
| **Programó presupuesto para mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas (B)** | **528** | **29%** |
| Programó presupuesto para mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas y no lo ejecutó al 100% | 392 | 21% |
| Programó presupuesto y no ejecutó | 61 | 3% |
| Programó presupuesto y ejecutó hasta 50% | 59 | 3% |
| Programó presupuesto y ejecutó entre 50% y 100% | 272 | 15% |
| Programó presupuesto para mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas y lo ejecutó al 100% | 136 | 7% |
| **SUBTOTAL (C=A+B)** | **1 711** | **93%** |
| No tiene caminos vecinales | 127 | 7% |
| **Total** | **1 838** | **100%** |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

Para realizar estos cálculos se identificó la información presupuestal según tipo de mantenimiento. En este sentido, como gasto corriente encontramos presupuesto destinado a emergencia vial y a mantenimiento de vías vecinales. Respecto a este último, el monto programado y ejecutado asciende a S/. 349,3 millones y S/. 249 millones, respectivamente. De los cuales, S/. 255,4 millones y S/. 179,5 millones fueron programados y ejecutados, respectivamente, para mantenimiento rutinario de vías vecinales. El detalle se señala en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 6: Información presupuestal según tipo de mantenimiento**

| Presupuesto 2013 para… | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|
| **Emergencia vial y mantenimiento de vías vecinales (A+B)** | **353,382,578** | **252,291,056** |
| Emergencia vial **(A)** | 4,039,477 | 3,299,148 |
| **Mantenimiento de vías vecinales (B)** | **349,343,101** | **248,991,908** |
| 1 Mantenimiento general | 69,089,217 | 52,355,181 |
| 2 Mantenimiento periódico | 24,840,415 | 17,054,488 |
| **3 Mantenimiento rutinario** | **255,413,469** | **179,582,240** |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

Seguidamente, para identificar el presupuesto destinado al mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas se diferenciaron los registros según la superficie de la vía (véase Cuadro n°. 7) y según tipo de registro (véase Cuadro n°. 8).

**Cuadro n.° 7: Información presupuestal según tipo de superficie de la vía**

| Presupuesto 2013 | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|
| **Mantenimiento de vías vecinales** | **349,343,101** | **248,991,908** |
| 1 Pavimentadas | 582,624 | 345,504 |
| 2 No pavimentadas | 348,760,477 | 248,646,404 |
| 2.1 Trocha | 13,807,771 | 10,496,074 |
| 2.2 Afirmada | 334,952,706 | 238,150,331 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

**Cuadro n.° 8: Información presupuestal según tipo de registro**

| Presupuesto 2013 para… | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|
| **Mantenimiento de vías vecinales** | **349,343,101** | **248,991,908** |
| 1 Registradas adecuadamente en el PP | 201,529,204 | 129,519,578 |
| 2 Registradas no adecuadamente en el PP | 2,343,414 | 1,745,464 |
| 3 Registradas en otro PP | 1,288,677 | 1,196,878 |
| 4 Registradas en APNOP | 143,239,060 | 115,792,024 |
| 5 Registradas en Acciones Centrales | 942,746 | 737,964 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

.Entonces, el cálculo del presupuesto programado y gasto en mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados incluye registros fuera del Programa Presupuestal, ascendiendo a S/. 254,2 millones y S/. 178,6 millones, respectivamente. El detalle se señala en el siguiente cuadro.

**Cuadro n°. 9: Información sobre programación presupuestal (PIM) según tipo de mantenimiento y tipo de superficie de la vía**

| PIM | Mantenimiento General (S/.) | Mantenimiento Periódico (S/.) | Mantenimiento Rutinario (S/.) | Total (S/.) |
|---|---|---|---|---|
| **Mantenimiento de vías vecinales** | **69,089,217** | **24,840,415** | **255,413,469** | **349,343,101** |
| Caminos vecinales pavimentados | 138,339 | 176,250 | 268,035 | 582,624 |
| Caminos vecinales no pavimentados | 68,950,878 | 24,664,165 | 255,145,434 | 348,760,477 |
| Trochas | 11,847,085 | 1,019,309 | 941,377 | 13,807,771 |
| Afirmados | 57,103,793 | 23,644,856 | 254,204,057 | 334,952,706 |

Nota: Base de consulta al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) con fecha de corte 6 de mayo de 2014.
Elaboración propia.

**Cuadro n°. 10: Información sobre gasto presupuestal (devengado) según tipo de mantenimiento y tipo de superficie de la vía**

| Devengado | Mantenimiento General (S/.) | Mantenimiento Periódico (S/.) | Mantenimiento Rutinario (S/.) | Total (S/.) |
|---|---|---|---|---|
| **Mantenimiento de vías vecinales** | **52,355,181** | **17,054,488** | **179,582,240** | **248,991,908** |
| Caminos vecinales pavimentados | 138,339 | 73,441 | 133,724 | 345,504 |
| Caminos vecinales no pavimentados | 52,216,843 | 16,981,046 | 179,448,516 | 248,646,404 |
| Trochas | 9,335,707 | 321,636 | 838,731 | 10,496,074 |
| Afirmados | 42,881,136 | 16,659,410 | 178,609,785 | 238,150,331 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

**Cuadro n.° 11: Información presupuestal según tipo de mantenimiento, tipo de superficie de la vía y tipo de registro**

| Presupuesto 2013 | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|
| **Mantenimiento de vías vecinales** | **349,343,101** | **248,991,908** |
| 1 Mantenimiento general | 69,089,217 | 52,355,181 |
| 1.1 Mantenimiento general de vías pavimentadas | 138,339 | 138,339 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 138,339 | 138,339 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| *1.2 Mantenimiento general de vías no pavimentadas* | *68,950,878* | *52,216,843* |
| Registradas adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 68,500,116 | 51,968,970 |
| Registradas en Acciones Centrales | 450,762 | 247,872 |
| 1.2.1 Mantenimiento general de vías con superficie trocha | 11,847,085 | 9,335,707 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 11,556,553 | 9,243,464 |
| Registradas en Acciones Centrales | 290,532 | 92,242 |
| 1.2.2 Mantenimiento general de vías con superficie afirmada | 57,103,793 | 42,881,136 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 56,943,563 | 42,725,506 |
| Registradas en Acciones Centrales | 160,230 | 155,630 |
| 2 Mantenimiento periódico | 24,840,415 | 17,054,488 |
| 2.1 Mantenimiento periódico de vías pavimentadas | 176,250 | 73,441 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 174,141 | 71,833 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 2,109 | 1,608 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 0 | 0 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| *2.2 Mantenimiento periódico de vías no pavimentadas* | *24,664,165* | *16,981,046* |
| Registradas adecuadamente en el PP | 17,137,786 | 10,544,653 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 1,619,385 | 1,090,407 |
| Registradas en otro PP | 1,145,077 | 1,080,355 |
| Registradas en APNOP | 4,761,917 | 4,265,632 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| 2.2.1 Mantenimiento periódico de vías con superficie trocha | 1,019,309 | 321,636 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 1,013,709 | 316,036 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 5,600 | 5,600 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| 2.2.2 Mantenimiento periódico de vías con superficie afirmada | 23,644,856 | 16,659,410 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 16,124,077 | 10,228,617 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 1,619,385 | 1,090,407 |
| Registradas en otro PP | 1,145,077 | 1,080,355 |
| Registradas en APNOP | 4,756,317 | 4,260,032 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| ***3 Mantenimiento rutinario*** | ***255,413,469*** | ***179,582,240*** |
| 3.1 Mantenimiento rutinario de vías pavimentadas | 268,035 | 133,724 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 180,770 | 83,059 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 87,265 | 50,665 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 0 | 0 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| *3.2 Mantenimiento rutinario de vías no pavimentadas* | *255,145,434* | *179,448,516* |
| Registradas adecuadamente en el PP | 184,036,507 | 118,820,033 |

| | | |
|---|---|---|
| Registradas no adecuadamente en el PP | 634,655 | 602,784 |
| Registradas en otro PP | 143,600 | 116,523 |
| Registradas en APNOP | 69,838,688 | 59,419,084 |
| Registradas en Acciones Centrales | 491,984 | 490,092 |
| 3.2.1 Mantenimiento rutinario de vías con superficie trocha | 941,377 | 838,731 |
| Registradas adecuadamente en el PP | 560,080 | 470,089 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 0 | 0 |
| Registradas en otro PP | 0 | 0 |
| Registradas en APNOP | 381,297 | 368,643 |
| Registradas en Acciones Centrales | 0 | 0 |
| **3.2.2 Mantenimiento rutinario de vías con superficie afirmada** | **254,204,057** | **178,609,785** |
| Registradas adecuadamente en el PP | 183,476,427 | 118,349,944 |
| Registradas no adecuadamente en el PP | 634,655 | 602,784 |
| Registradas en otro PP | 143,600 | 116,523 |
| Registradas en APNOP | 69,457,391 | 59,050,441 |
| Registradas en Acciones Centrales | 491,984 | 490,092 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

A partir de este cálculo con la base de datos del SIAF no es posible identificar directamente la participación de PVD, como sí lo permite la base de datos entregada por esta entidad, con la lista de caminos vecinales con transferencias programáticas condicionadas. Según la cual los recursos disponibles para el mantenimiento rutinario manual de vías vecinales ascendió a S/. 125,6 millones (véase Cuadro n.° 12); representando casi la mitad del presupuesto total asignado al mantenimiento rutinario de vecinales afirmados, el cual ascendió a S/. 254,2 millones según la información calculada a partir del SIAF, señalada líneas arriba. La otra mitad fue financiada con recursos propios de los gobiernos locales.

**Cuadro n.° 12: Transferencias Programáticas Condicionadas de Recursos para Mantenimiento Rutinario a los Gobiernos Locales (PVD)**

| Transferencias Programáticas Condicionadas | Presupuesto Total al 2013 (S/.) |
|---|---|
| **TOTAL** | **125,601,687** |
| **Recursos Ordinarios** | |
| PIA 2013 | 57,000,002 |
| Ley 30066 | 21,939,998 |
| **Recursos Determinados** | |
| Fonie I | 31,178,965 |
| Fonie II | 15,482,722 |

Nota: Base de Transferencias Programáticas Condicionadas de Recursos para Mantenimiento Rutinario a los Gobiernos Locales (PVD).
Elaboración propia.

### Programación y ejecución de recursos financieros destinados a mantenimiento de vías vecinales afirmadas por los gobiernos regionales y el gobierno nacional

Seguidamente, así como se calculó la información presupuestal de los recursos destinados al mantenimiento de vías vecinales por los gobiernos locales, mediante la selección de palabras clave según tipo de mantenimiento, tipo de superficie y tipo de registro, también se identificó que los gobiernos regionales y el gobierno nacional también destinaron recursos para esta actividad.

Cómo se observa en el Cuadro n°. 13, con la participación del gobierno nacional (S/. 13,9 millones programados y S/. 12,4 millones gastados) y de los gobiernos regionales (S/. 37,3 millones programados y S/. 21,8 millones gastados), el monto total programado para mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas asciende a S/. 305,4 millones; mientras el monto total gastado, a S/. 212,9 millones.

**Cuadro n°. 13: Información presupuestal destinada al mantenimiento rutinario de vías vecinales afirmadas según nivel de gobierno**

| Nivel de Gobierno | PIA (S/.) | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|---|
| **TOTAL** | **169,906,628** | **305,410,611** | **212,862,499** |
| **Gobierno Nacional** | 4,301,794 | 13,942,103 | 12,431,793 |
| **Gobiernos Regionales** | 30,920,380 | 37,264,451 | 21,820,921 |
| **Gobiernos Locales** | 134,684,454 | 254,204,057 | 178,609,784 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

Finalmente, cabe precisar que se requiere observar al detalle los registros del gobierno nacional y los gobiernos regionales capturados como mantenimiento de vías vecinales, pues podrían corresponder a malos registros o estar generando duplicidades. Al respecto, mediante la selección de palabras clave se encuentra que el presupuesto programado para el mantenimiento de vías vecinales por el Gobierno Nacional asciende a S/. 778,9 millones, más del doble que lo programado por los gobiernos locales (S/. 349,3 millones); y por los Gobiernos Regionales, a S/. 150,2 millones.

**Cuadro n°. 14: Información presupuestal destinada al mantenimiento de vías vecinales según nivel de gobierno**

| Nivel de Gobierno | PIA (S/.) | PIM (S/.) | Devengado (S/.) |
|---|---|---|---|
| **TOTAL** | **1,165,751,861** | **1,278,510,693** | **1,123,281,041** |
| **Gobierno Nacional** | 881,808,389 | 778,930,330 | 755,266,362 |
| **Gobiernos Regionales** | 71,853,529 | 150,237,262 | 119,022,771 |
| **Gobiernos Locales** | 212,089,943 | 349,343,101 | 248,991,908 |

Fuente: SIAF, consulta amigable (6 de mayo de 2014).
Elaboración propia.

# Anexo n.° 2

# Criterios y pasos para la selección de los estudios de caso

## CRITERIOS Y PASOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

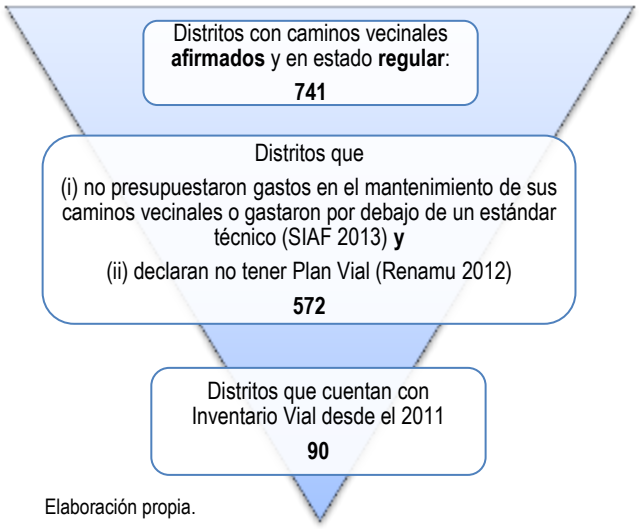
Debido a que el Examen de Desempeño busca profundizar el análisis del funcionamiento del proceso de mantenimiento de las vías vecinales a nivel nacional, se seleccionaron seis (06) distritos que provean información útil para el examen. No se eligió una muestra estadísticamente representativa ya que, desde el punto de vista metodológico, el análisis realizado en el estudio de casos no busca realizar inferencias, sino poder formular recomendaciones a partir de la analogía con casos de estructura similar.

Para seleccionar los casos, se usaron las siguientes fuentes de información:

1. El inventario del estado de la red vial vecinal afirmada (con corte al 31 de diciembre de 2013), sistematizado por Provías Descentralizado (PVD),[1] que contiene el estado de conservación y extensión de la red vial vecinal. Este inventario no contaba con información a nivel distrital del número o porcentaje de kilómetros de vías vecinales que recibían mantenimiento.
2. El presupuesto destinado al mantenimiento de caminos vecinales según información del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF 2013.
3. El inventario de municipalidades con planes viales, según información del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) 2012.

Los **criterios** usados para la selección se aplicaron en tres pasos, como muestra el gráfico. Se inició con 1,711 distritos que tienen caminos vecinales afirmados.

**Gráfico: Criterios de selección establecidos**
Municipios con red vial vecinal (1 711)




Elaboración propia.

Primer paso: Se eligieron los distritos cuyos caminos vecinales tuviesen registrado su estado de conservación como *"regular"* en la mayoría de sus kilómetros. Al mismo tiempo, es un tipo de camino que puede recibir mantenimiento. Luego de este paso, 741 distritos fueron seleccionados.

Segundo paso: Se relacionó la información del SIAF y del Renamu 2012, para identificar los distritos que evidencien los siguientes **problemas**: (i) sus municipios no presupuestaron gastos de mantenimiento en caminos vecinales o tuvieron gastos por debajo de un estándar técnico,[2] y (ii) los

[1] Información remitida a la Contraloría General de la República mediante el Oficio n.° 734-2014-MTC/21 de 17 de marzo de 2014 (Expediente 08-2014-12871 de 19 de marzo de 2014).

[2] Para determinar el gasto suficiente en mantenimiento rutinario se empleó la información de extensión de la red vial vecinal afirmada multiplicada por el costo por km de dicho mantenimiento que emplea SNIP (US$ 2 288.12 por km – Caminos vecinales "Guía para la formulación de proyectos de inversión exitosos").

funcionarios municipales declaraban no contar con planes viales que indiquen las acciones a realizar de mantenimiento vial.[3] Luego de este paso, se seleccionaron 572 distritos.

Tercer paso: Se eligieron aquellos distritos con Inventario Vial actualizado a partir de 2011. Luego de este paso, quedaron 90 distritos seleccionados.

Finalmente, para definir los distritos a considerar como estudios de caso para el presente examen, se aplicaron dos **criterios de cuoteo** para que estos reflejen la variedad encontrada en el universo de distritos que cumplen los criterios de selección:

a) Clasificación de distritos de acuerdo al Plan de Incentivos Municipales (MEF).[4] Fue utilizado dado que los distritos tienen una realidad heterogénea asociada a la extensión de sus jurisdicciones, la cantidad de su población y su ámbito geográfico. De acuerdo a esta, las municipalidades de grandes ciudades están clasificadas en dos categorías, A y B, según su población. Las otras municipalidades se clasifican en C y D; las primeras tienen 500 o más viviendas urbanas y las segundas, menos de 500 viviendas.
b) Región natural. Se eligieron distritos de las tres regiones naturales: costa, sierra y selva.

Por último, se consideró la accesibilidad a los distritos que cumplían los criterios de selección, definiéndose los casos de estudio que aparecen en el Cuadro n.° 1.

**Cuadro n.° 1: Distritos elegidos para el Examen de Desempeño**

| N° | Departamento | Provincia | Distrito | Clasificación Municipal |
|---|---|---|---|---|
| 01 | Junín | Chanchamayo | Perené | Tipo C |
| 02 | Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | Tipo C |
| 03 | Ayacucho | Huamanga | Vinchos | Tipo D |
| 04 | Piura | Piura | Tambogrande | Tipo B |
| 05 | Cusco | Urubamba | Chinchero | Tipo C |
| 06 | Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | Tipo B |

Elaboración propia.

En previsión a problemas para realizar el trabajo de campo en los distritos seleccionados, se definió como muestra alternativa a los siguientes distritos en el Cuadro n.° 2.

**Cuadro n.° 2: Distritos alternativos para el Examen de Desempeño**

| N° | Ubigeo | Departamento | Provincia | Distrito | Clasificación Municipal |
|---|---|---|---|---|---|
| 01 | 080902 | Cusco | La Convención | Echarate | Tipo C |
| 02 | 060309 | Cajamarca | Celendín | Sorochuco | Tipo D |
| 03 | 120305 | Junín | Chanchamayo | San Ramón | Tipo C |
| 04 | 200210 | Piura | Ayabaca | Suyo | Tipo D |
| 05 | 080101 | Cusco | Cusco | Cusco | Tipo B |
| 06 | 180101 | Moquegua | Mariscal Nieto | Moquegua | Tipo B |

Elaboración propia.

[3] La consulta al Renamu se realizó en el cuarto trimestre de 2013. Cabe señalar que el cuestionario no preguntaba sobre la vigencia de dicho plan vial.

[4] Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI). La clasificación se puede consultar en: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2565&Itemid=101548&lang=es

# Anexo n.° 3

# Reportes de caso

## ANEXO 3-A: DISTRITO DE TAMBOGRANDE, PROVINCIA DE PIURA, DEPARTAMENTO DE PIURA

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Piura, correspondiente al caso Tambogrande. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

1. En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los instrumentos de Planificación Vial

2. Para el periodo evaluado, el IVP Piura contó con un Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) vigente[5], así como con el Plan Operativo Institucional (POI)[6]. Sin embargo, no se pudo evidenciar la existencia del Inventario de Condición Vial actualizado, ni del Formato EC- 01[7], tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 1: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Piura el 2013**

| Tipo de planificación vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| Planificación Vial Estratégica | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | Vigente (periodo 2010 al 2019). |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | 2009 |
| Planificación Vial Operativa | Inventario de condición vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo (POI 2013 IVP) | Si contó |

Fuente: Página web de PVD y Oficio -339-2014-MPP de 14 de Julio 2014 y 278-2014-A/MPP de 30 de mayo de 2014.
Elaboración propia.

3. Pese a ello, el IVP Piura aprobó un expediente técnico de mantenimiento rutinario para el tramo vecinal: Locuto-Callejones, Distrito de Tambogrande, Provincia de Piura, Piura (Longitud=19,78 km)[8], para la ejecución de seis (6) meses de servicio de MRM, sin que se consigne el estado del tramo, que justifique este tipo de intervención[9].

4. Además, respecto al POI 2013, se verificó que programó para el citado periodo, el mantenimiento y rehabilitación de 144 km., como meta global a nivel de toda la provincia de Piura; sin embargo, no se pudo advertir el número de kilómetros y los tramos de camino vecinal que recibirían MRM en el distrito de Tambogrande, ni los costos de los mismos; a fin de establecer la meta física y financiera para el 2013[10].

---

5 Plan Vial Provincial Participativo 2010-2019, aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 719-2011-A-MPP de 25 de julio de 2011. Disponible en http://www.proviasdes.gob.pe/planes/piura/pvdp/PVDP_Piura.pdf

6 Aprobado mediante Acta de Reunión de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Directivo del Instituto Vial Provincial de 17 de diciembre de 2012.

7 No se recibieron los inventarios viales, a pesar de los requerimientos de la comisión auditora efectuados mediante Oficio n.° 0012-2014-CG/ADE (Expediente n.° 26011-2014) y Oficio n.° 19-2014-CG/ADE-MCV de 08 de setiembre de 2014.

8 Expediente aprobado mediante Resolución de Gerencia N° 010-2012-GG/IVPMP de 07 de julio de 2012.

9 Aprobado mediante Resolución de Gerencia N° 010-2012-GG/IVPMP de 07 de julio de 2012.

10 El IVP Piura informó que el POI 2013 precisaba en su cuadro de programación dos caminos vecinales, dentro de cuyas trayectorias se encontraba el tramo Locuto-Callejones y que por ende, dicho tramo había sido priorizado en su PVPP 2010-2019 (Comentario de gestor, remitido mediante Oficio n.° 080-A/MPP, recibido el 25 de febrero de 2015). Sin embargo, el Jefe de Operaciones del IVP Piura de la gestión anterior, mediante correo electrónico del 15 de noviembre de 2014, señaló que el tramo Locuto-Callejones no coincidía con los dos caminos vecinales señalados.

Identificación de la necesidad técnica

5. A pesar de no contar con todos los instrumentos de planificación vial operativa, el 02 de julio de 2012 se programó la realización del servicio de mantenimiento al tramo vecinal: Locuto – Callejones (19,780 km.), para el año 2013[11]. Asimismo, de la revisión a la página web de "Consulta amigable" del MEF[12], se consignó como PIA de la municipalidad provincial de Piura dentro de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, el importe de S/. 52 777,00 en el marco del Decreto Supremo N° 08-2007-EF.

6. Al respecto, se verificó que la última rehabilitación del tramo: Locuto – Callejones culminó el 15 de mayo de 2009, con la recepción de la obra[13], y no recibió mantenimiento alguno hasta el 02 de febrero de 2013, durante cuatro (4) años aproximadamente. Esta situación afectó el ciclo de vida del tramo vecinal. Al no haberse realizado el mantenimiento oportunamente, el tramo siguió deteriorándose por lo cual en el año 2013, el tramo habría necesitado una intervención distinta al mantenimiento rutinario (mantenimiento periódico o rehabilitación).

7. **En conclusión**, respecto a la planificación del servicio de MRM se determinó que el IVP Piura no contó con el inventario de condición vial, ni el Formato EC-01, mediante los cuales pudo haber obtenido información respecto al "estado del tramo" a fin de determinar el nivel de intervención requerida y que justifiquen la necesidad de la ejecución del servicio de mantenimiento durante el 2013. Sin embargo, considerando la historia de sus intervenciones viales, dicho tramo habría necesitado otro tipo de intervención al MRM.

## II. Ejecución del servicio de MRM

8. En esta sección se analiza si la ejecución del servicio de MRM en el tramo vecinal: Locuto – Callejones fue realizado de manera permanente durante el año 2013.

Ejecución del servicio

9. El tramo vecinal: Locuto – Callejones (19,780 km.), recibió mantenimiento rutinario manual durante el año 2013, por parte de la empresa "Asociación Dios es Amor", con un plazo de ejecución de 184 días calendario (6 meses)[14].

10. El servicio mantenimiento se inició el 2 de febrero de 2013, después de adjudicar el respectivo proceso de selección en la quinta convocatoria y con la suscripción del Acta de entrega de terreno, culminando el 4 de agosto de 2013; posteriormente, no recibió mantenimiento alguno hasta el 31 de diciembre de 2013[15]. Por lo que se concluye que el mantenimiento rutinario manual no fue de manera permanente durante el año 2013[16].

11. Cabe señalar, que los seis (6) meses de ejecución fueron cubiertos inicialmente con el PIA y el aporte de la Municipalidad Distrital de Tambogrande. Sin embargo, el IVP Piura no pudo ejecutar los recursos de la Ley n.° 30066 en el año 2013 debido a que cuatro convocatorias consecutivas se declararon desiertas, tal como se indicará en la siguiente sección.

---

11 Informe n.° 371-2012-MTC/21.UGTR del 02 de julio de 2012 del Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (e) al Director Ejecutivo del Provias Descentralizado mediante el cual se indica la distribución de recursos para el servicio del mantenimiento rutinario a ejecutar el año 2013.

12 http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2013&ap=Actividad

13 Resolución Directoral N° 326-2009-MTC/21 de 03 de marzo de 2009, designan comisión de recepción de obra que culminó el 15 de mayo de 2009.

14 Contrato de la Adjudicación de Menor Cuantía n° 001-2012/CE.IVP-MPP/MPP de 18 de enero de 2013.

15 Liquidación aprobada con Resolución de Gerencia n° 047-2013-GG/IVPMP de 25 de noviembre de 2013.

16 La Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Piura, mediante Oficio n.° 080-A/MPP recibido el 25 de febrero de 2015, señaló que la ejecución del mantenimiento se realizó buscando "un balance razonable de las cargas de trabajo de las diversas actividades de mantenimiento rutinario a lo largo del año, cuyo procedimiento contempla dentro de sus aspectos la estacionalidad y priorización de actividades" y concluye que era factible la ejecución de este tipo de mantenimiento (rutinario) durante seis (6) meses, sin dejar de considerar otro tipo de intervención durante los meses siguientes. Por su parte, la comisión auditora considera que el criterio de estacionalidad se refiere al tipo de actividades específicas a realizar para el mantenimiento rutinario durante el año y no cambia el criterio de permanencia (300 días laborables en el año).

Asignación presupuestal

12. Se consignó como PIA de la municipalidad provincial de Piura, para el mantenimiento rutinario manual del tramo vecinal: Locuto-Callejones, el importe de S/. 52 777,00, dentro de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios. Luego, sería incorporado el importe de S/. 19 938,00, como parte del saldo del año anterior de la fuente de financiamiento "Donaciones y Transferencias", proveniente del aporte de la Municipalidad Distrital de Tambogrande[17]. Dando un presupuesto de S/. 72 715,00.

13. Con el presupuesto de S/. 72 715,00, el 18 de enero de 2013 se suscribió el Contrato de la AMC n° 001-2012/CE.IVP-MPP/MPP, por un importe de S/. 71 103,56 para 6 meses de MRM, lo cual dejó un saldo de S/. 1 611,44 respecto de los S/. 72 715,00, revelando una brecha de tiempo de 6 meses sin mantenimiento con limitaciones presupuestales.

14. Asimismo, los recursos fueron complementados con la Ley n.° 30066 por un importe de S/. 36 553,00, en el marco para la firma del "Convenio de Transferencia de Recursos n.° 261-2013-MTC/21 - Ley n.° 30066" de 15 de agosto de 2013, siendo incorporado en el presupuesto de la Municipalidad Provincial de Piura con Informe n.° 0412-2013-OF-PRESUP-GPYD/MPP de 18 de setiembre de 2013 y puesta de conocimiento del IVP Piura el 01 de octubre de 2013.

**Cuadro n.° 2: Presupuesto para mantenimiento rutinario manual en el distrito de Tambogrande año 2013**

| TRAMO VECINAL | PIA | PIM | EJECUTADO | SALDO (PIM-EJE) |
|---|---|---|---|---|
| Locuto - Callejones | 52 777,00 | 109 268,00 | 71 103,56 | 38 164,44 |

Fuente: Consulta amigable SIAF.
Elaboración propia.

Ejecución financiera y procesos administrativos

15. En función a los S/. 36 553,00 de la Ley n.° 30066, se dio inicio a los actos preparatorios para el proceso de selección para el mantenimiento rutinario manual al tramo vecinal: Locuto-Callejones,[18] dando inicio el 04 de noviembre de 2013 a la primera convocatoria del proceso de selección: "AMC n.° 006-2013-CE.Mantenimiento/MPP", el cual finalmente se adjudicó el 27 de diciembre de 2013, en la quinta convocatoria; por un valor referencial de S/. 33 196,45 a la "Asociación Dios es Amor".

16. Al respecto, cabe detallar que existió un mes y medio entre el 19 de setiembre al 4 de noviembre de 2013 (inicio del proceso), para la ejecución de los actos preparatorios del proceso de selección, aunado a que se extendió en un mes y medio aproximadamente, la adjudicación de la buena pro del proceso de selección: "AMC n.° 006-2013-CE.Mantenimiento/MPP", que debió culminar el 6 de noviembre de 2013, difiriéndose hasta el 27 de diciembre de 2013, al haberse declarado desierto en cuatro oportunidades, lo que limitó que se ejecutase el MRM con los recursos de la Ley N° 30066.

Ejecución de otros mantenimientos

17. Por otra parte, el IVP Piura apoyó otro tipo de intervenciones sobre tramos y trochas carrozables por un máximo de cinco (5) meses, que no estaban considerados en el PVPP, con la suscripción de dos (2) convenios con la municipalidad de Tambogrande:

    a. "Convenio N° 008-2013/IVPMP de apoyo y cooperación interinstitucional para la rehabilitación y mantenimiento de caminos y trochas carrozables en los distritos de las

[17] Convenio s/n "Transferencia financiera de las municipalidades distritales de Tambogrande a favor de la Municipalidad Provincial de Piura para el financiamiento del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales rehabilitados en la provincia" suscrito el 30 de mayo del 2012

[18] Con Oficio n° 349-2013-GG/IVPM-Piura de 05 de septiembre de 2013, el IVP Piura remite el expediente técnico del mantenimiento rutinario que fue aprobado mediante la Resolución de Gerencia n° 037-2013-GG/IVPMP de 16 de agosto de 2013 y solicita su incorporación al PAC, para la realización del respectivo proceso de selección. Dicha Incorporación en el PAC se realiza el 19 de septiembre de 2013, mediante la Resolución de Gerencia n° 242-2013-GM/MPP.

Lomas y Tambogrande, entre el Instituto Vial Provincial Municipal de Piura y la Junta de Usuario del distrito de riego San Lorenzo", de junio de 2013, con una vigencia de tres (3) meses para la atención de 120.750 km. de caminos y trochas carrozables.

b. "Convenio N° 006-2013/IVPMP de apoyo y cooperación interinstitucional para el mantenimiento de las trochas carrozables del distrito de Tambogrande, entre el Instituto Vial Provincial Municipal de Piura y la Municipalidad Distrital de Tambogrande", de julio de 2013, con una vigencia de cinco (5) meses para la **atención de 94 km**. de trochas carrozables.

18. **En conclusión**, respecto a la ejecución durante el año 2013 del servicio de MRM al tramo vecinal: Locuto-Callejones, se determinó que no fue permanente, habiendo recibido solo 6 meses dicho servicio. Además, al inicio del año, la municipalidad provincial solo contaba con S/. 72 715,00 de presupuesto para dicho tramo, lo cual alcanzó para cubrir los 6 meses programados. El presupuesto complementario de S/. 36 553 de la Ley n.° 30066, no llegó a ejecutarse por demoras administrativas. Por otro lado, el IVP de Piura viene suscribiendo convenios para la ejecución de otro tipo de mantenimiento (trochas carrozables) en el distrito de Tambogrande.

## III. Seguimiento del servicio de MRM

19. En esta sección analizaremos si el seguimiento de la ejecución física y financiera permitieron advertir riesgos y problemas durante el proceso de la gestión del servicio de mantenimiento rutinario.

Seguimiento de la ejecución física

20. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP Piura tal como lo establecía los Convenios firmados con PVD[19] y el contrato AMC n° 001-2012/CE.IVP-MPP/MPP[20], debieron hacerse en función del Manual de mantenimiento rutinario aprobado por PVD, el cual establecía que previamente al pago del servicio se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por el mismo; el cual se lleva a cabo principalmente mediante la *Ficha n.° 3* y el *Formato n.° 4*; toda vez que constituyen los documentos que permiten evaluar la transitabilidad del tramo.

21. Al respecto; pese a los requerimientos realizados tanto a PVD[21] como al IVP Piura[22], esta comisión solo obtuvo las fichas, formatos y matrices del informe mensual del Jefe de Operaciones del IVP Piura del mes de febrero de 2013. En dicho informe se evidenció que se adjuntaron la *Ficha n.° 3* y el *Formato n.° 4*, no pudiéndose evidenciar si los otros informes mensuales del Jefe de Operaciones del IVP (marzo, abril, mayo junio y julio), adjuntaron dichas fichas y formatos.

22. Es de indicar, que el Jefe de Operaciones del IVP es el que debe realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el literal c) del artículo 40° del ROF[23] del IVP que indica que es función de la Unidad de Operaciones: "*Revisar los informes técnicos de mantenimiento*", esto está ligado a la supervisión que PVD a través del GEMA ha establecido se debe realizar de acuerdo al logro de resultados de las actividades de mantenimiento, por lo que se advierte que el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento se sustenta en la supervisión que efectúa el Jefe de Operaciones del IVP buscando el cumplimiento de los

---

19 Convenio de Gestión N° 204-2011-MTC/21 Provias Descentralizado – Municipalidad Provincial de Piura para el mantenimiento vial.

20 Cláusula Novena "Conformidad del Servicio": "(…). Siendo el objeto del este Contrato, el Mantenimiento Rutinario evaluado por resultados, mesurables mensualmente, la conformidad del servicio del Contratista será dado por Instituto Vial Provincial Municipal de Piura, con la aprobación de las valorizaciones correspondientes, que deben ser firmadas y selladas por el Jefe de Operaciones y por el Gerente General".

21 Oficio n.° 026-2014-CG/ADE-MVC de 09 de octubre de 2014.

22 Oficio n.° 08-2014-CG/ADE-MCV de 7 de julio de 2014.

23 Resolución de Comité Directivo N° 001-2011-CD/IVP PIURA de 06 de junio de 2011.

indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades de mantenimiento.

Seguimiento a la ejecución financiera

23. La Alcaldía Provincial de Piura informó que el IVP Piura cuenta con un sistema de seguimiento llamado SIGA.NET, donde se visualiza los compromisos a nivel de dependencia, consultas relacionadas a saldos presupuestales y la ejecución detallada en las diferentes fases.[24] Cabe indicar que la ejecución presupuestal es realizada por las oficinas administrativas de la municipalidad provincial y registrada en el SIAF de la misma.

24. Por otro lado, el IVP debía registrar en el Extranet la información contractual, registrando las rendiciones de las valorizaciones del mantenimiento; así como la rendición de los gastos operativos, incluyendo el resumen de pagos y los documentos sustentatorios, posteriormente, se imprimían los reportes, procesados por el Extranet, firmándose y remitiéndose dicha información a la oficina de coordinación zonal Piura. La comisión auditora no tuvo acceso al reporte, pero sí se contó con los oficios de remisión respectivos.

25. **En conclusión**, respecto al seguimiento realizado durante el año 2013 al servicio de mantenimiento rutinario manual al tramo vecinal: Locuto–Callejones, se determinó que contractualmente se estableció que previo al pago se realizará la evaluación de resultados del servicio; sin embargo, a excepción del mes febrero de 2013 no se obtuvo todos los informes mensuales del Jefe de Operaciones del IVP, con lo cual no fue posible determinar si se cumplió con la evaluación de los resultados del servicio.

## IV. Resumen

26. Se evidenció que el 2013 se ejecutó el servicio de MRM sobre el tramo vecinal Locuto – Callejones (19,780 km.); a pesar de no contar con Inventario de condición vial, ni Formato EC-01 que justifiquen la necesidad técnica de dicha intervención; además, el tramo requería otro tipo de intervención (rehabilitación o mantenimiento periódico); toda vez que ya habían pasado más de 4 años desde su última rehabilitación en el 2009, sin recibir intervención alguna.

27. Adicionalmente; se ha identificado, que el mantenimiento rutinario ejecutado el 2013; no fue permanente durante todo el año, a pesar que la permanencia es una característica necesaria de este tipo de intervención; asimismo, la asignación presupuestal resultó insuficiente y se presentaron demoras por temas administrativos. Por otro lado; respecto al seguimiento físico y financiero, no se ha podido evidenciar si los informes mensuales del Jefe de Operaciones del IVP Piura (correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo, junio y julio) adjuntaron la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4*, documentos que sustentarían la evaluación de resultados exigida previo al pago.

[24] Mediante Oficio n.° 080-A/MPP recibido el 25 de febrero de 2015.

## CASO 3-B: DISTRITO DE VINCHOS, PROVINCIA DE HUAMANGA, DEPARTAMENTO DE AYACUCHO

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Huamanga, correspondiente al caso Vinchos. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

1. En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los Instrumentos de Planificación Vial

2. Para el periodo evaluado, el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) y el inventario vial georreferenciado del IVP de Huamanga no se encontraban vigentes[25]. Con respecto a los instrumentos de planificación vial operativa, el IVP si contaba con un Plan Operativo Anual (POA) vigente[26]; sin embargo, no se pudo evidenciar la existencia del Inventario de Condición Vial actualizado, ni del Formato EC- 01[27], tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Huamanga el 2013**

| Tipo de Planificación Vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| PLANIFICACIÓN VIAL ESTRATEGICA | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | Desactualizado (Periodo 2003-2008) |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | Desactualizado (2011) |
| PLANIFICACION VIAL OPERATIVA | Inventario de Condición Vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo (POA 2013) | Si contó |

Fuente: Página web de PVD y Oficio n.° 18-2014-MPH-IVP-HGA/GG de 16 de setiembre de 2014.
Elaboración propia.

3. Respecto al POA 2013, aprobado el 21 de diciembre de 2012, se identificó en su último cuadro "Tramos para mantenimiento periódico año 2013", como primera prioridad para realizar mantenimiento periódico, el tramo vecinal Casacancha-Rosaspata-Ccochapampa-Putacca (24 km.), con un costo total de S/. 475 200; sin embargo este tramo recibió MRM.

Identificación de la necesidad técnica

4. A fin de determinar, si correspondía la realización de MRM, en el año 2013, al tramo vecinal: Casacancha – Rosaspata – Ccochapampa - Putacca (24 km.); se identificó que este fue rehabilitado por PVD en el año 2001[28]. Asimismo, su último mantenimiento periódico fue ejecutado entre el 31 de marzo hasta el 12 de agosto de 2009[29]. Considerando que habría pasado 12 años desde su última rehabilitación y 4 años aproximadamente desde su último mantenimiento periódico, le correspondía para el 2013 otro tipo de intervención (mantenimiento periódico o rehabilitación), tal como se tenía programado en el POA 2013.

5. **En conclusión**, respecto a la planificación del servicio de MRM se determinó que el IVP Huamanga no contó con instrumentos de planificación estratégica actualizados. Con respecto

---

25 Plan Vial Provincial Participativo 2003-2008, (http://www.proviasdes.gob.pe/planes/ayacucho/pvdp/PVDP_Huamanga.pdf).

26 El POA del IVP Huamanga, fue aprobado mediante la Resolución de Gerencia General N° 066-2012-IVP-HGA/GG de 21 de diciembre de 2012.

27 Es necesario precisar que si bien el IVP entregó a la comisión, un documento denominado "Inventario Vial 2013", éste no cumpliría con las especificaciones establecidas en el Manual para la Conservación de Carreteras No Pavimentadas de Bajo Volumen de Tránsito (Volumen III). Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.° 240-2008-MTC/02 de 12 de marzo de 2008.

28 Comentarios del gestor remitidos mediante oficio n.° 20-2015-MPH-IVP/GG de 16 de marzo de 2015.

29 Mediante correo electrónico, un funcionario del unidad de seguimiento y monitoreo de Provias Descentralizado, indicó que su último mantenimiento periódico fue ejecutado entre el 31 de marzo hasta el 12 de agosto de 2009.

a los instrumentos de planificación operativa, el IVP solo contó con su plan operativo, en el cual programó el mantenimiento periódico al tramo "Casacancha – Rosaspata – Ccochapampa - Putacca"; sin embargo, no tuvo los inventarios de condición vial que hubieran permitido identificar la necesidad técnica del servicio. Sin embargo, considerando la historia de sus intervenciones viales, dicho tramo habría necesitado otro tipo de intervención al MRM.

## II. Ejecución del servicio de MRM

6. En esta sección se analiza si la ejecución del servicio de MRM en el tramo vecinal: Casacancha – Rosaspata – Ccochapampa - Putacca fue realizado de manera permanente durante el año 2013.

Ejecución del servicio

7. Respecto a la frecuencia del mantenimiento, se ha evidenciado que el mencionado tramo vecinal, recibió el servicio de MRM por parte del Consorcio Arizona, durante el periodo de 10 de abril al 31 de diciembre de 2012, en cumplimiento al "Contrato de servicio para el mantenimiento rutinario n.° 009-2012" suscrito el 10 de abril de 2012. Complementariamente a dicho contrato, se suscribió la Adenda n.° 01 de 2 de enero de 2013, a fin de ampliar el periodo del contrato desde el 1 de enero al 31 de marzo de 2013, pagando un importe mensual de S/. 5 979,46, dando por los tres (3) meses del año 2013 un total de S/. 17 938,38 para poder cubrir el servicio los meses iniciales del año.

8. Además, el 08 de abril de 2013, se suscribió el Contrato n.° 018-2013 con el Consorcio Arizona, por un importe de S/. 58 912,00, para el servicio de mantenimiento de "Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca" (24 km), con un plazo de ejecución desde el 08 de abril al 31 de diciembre de 2013. En tal sentido, el tramo vecinal "Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca" (24 km), recibió el servicio de mantenimiento de forma casi permanente; solo en entre el 1 y 8 de abril de 2013 no recibió mantenimiento.

Asignación presupuestal

9. Respecto a la asignación presupuestal, se pudo constatar que el presupuesto asignado a inicios del año 2013, como recursos ordinarios en el PIA de la Municipalidad Provincial de Huamanga, ascendió a S/. 52 220, para el tramo vecinal "Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca" (24 km). Según el proceso de selección: "ADS n.° 004-2013/C.E.P.-MPH-IVP-HGA", el costo por km/mes era de S/. 280.00, lo cual, multiplicado por 12 meses y por 24 km. significa una necesidad de mantenimiento equivalente a S/. 80 640 al año. En ese sentido, si se resta lo inicialmente asignado habría una brecha de S/. 28 420, es decir, un poco más de cuatro meses no financiados.

10. Adicionalmente a los recursos ordinarios descritos en el párrafo anterior, el 17 de junio de 2013, se suscribió el Convenio n.° 183-2013-MTC/21, entre Provias Descentralizado (PVD) y la Municipalidad Provincial de Huamanga, para establecer los términos y condiciones de la transferencia de S/. 735 399,00 del MTC, a través de PVD, por recursos del Fonie, a favor de la Municipalidad, quien a través de su IVP, se encargó de la ejecución y supervisión del servicio de mantenimiento vial rutinario.

11. En el mencionado convenio, se estableció para el distrito de Vinchos, la intervención de los siguientes tramos: (i) Puente Angasmayo-Ingahuasi-Millpo, (26 km.) por S/. 77 221,00; y, (ii) Vinchos-Paccha-Andabamba, (22 km.) por S/. 63 889,00 ambos con financiamiento del Fonie. >La transferencia de partidas Fonie, ascendentes a S/. 735 399,00, se incorporaron el 11 de octubre de 2013 al presupuesto de la Municipalidad Provincial de Huamanga, no habiéndose ejecutado durante el 2013 el servicio de MRM en los tramos vecinales del distrito de Vinchos financiados por el Fonie; y por ende, tampoco el presupuesto asignado.

Ejecución financiera y procesos administrativos

12. De otro lado, se identificaron demoras administrativas que afectaron la ejecución física y financiera del servicio de mantenimiento; en el presente caso, las demoras administrativas están relacionadas la suscripción de convenios entre la Municipalidad Provincial (MP) y PVD, y con la obtención de la disponibilidad de los recursos de Fonie.

13. Respecto a las demoras en la incorporación de los recursos, en el caso de los recursos determinados del Fonie; primero, se firmaron convenios con todas las municipalidades provinciales beneficiadas de dicho fondo y posteriormente fueron evaluados por un comité en el Midis, cuando todos estos requisitos fueron cumplidos, se realizó la transferencia efectiva a los gobiernos locales para su ejecución, mediante la emisión de un decreto supremo que formalizó la transferencia.

14. En el caso del IVP Huamanga, el tiempo que se requirió para la incorporación de los recursos provenientes del Fonie significó una demora de tres (03) meses posteriores a la firma del Convenio n.° 183-2013-MTC/21 de 17 de julio de 2013, entre PVD y la Municipalidad Provincial de Huamanga, ya que los trámites administrativos que tuvieron que realizar, dilataron el proceso de transferencia de los recursos, de julio hasta octubre del año 2013, fecha en la cual se transfiere S/ 735 399,00 al presupuesto del IVP de Huamanga. No obstante, al 31 de diciembre de 2013, no se realizó la ejecución de estos recursos.

15. **En conclusión**, durante el 2013 se ejecutó el servicio de MRM, de forma permanente, sobre el tramo vecinal Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca. No obstante, no se ejecutó en los dos tramos que contaron con financiamiento del Fonie. Cabe señalar que la asignación inicial de recursos ordinarios solo alcanzaba para ocho (08) meses de servicio de MRM en el primer tramo. Pese a que hubo recursos adicionales (Fonie), estos se asignaron en el transcurso del año, existiendo demoras en las transferencias.

## III. Seguimiento del servicio de MRM

Seguimiento a la ejecución física

16. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP Huamanga, tal como lo establecía los Convenios firmados con PVD, se debió realizar de acuerdo a lo establecido en el Estudio GEMA, el cual indicaba que previamente al pago del servicio, se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por el mismo; el cual se lleva a cabo principalmente mediante la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4*; toda vez que constituyen los documentos que permiten evaluar la transitabilidad del tramo.

17. Es de indicar que el Jefe de Operaciones del IVP es el que debe realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el literal c) del artículo 27° del ROF[30] del IVP que indica que es función del Jefe de Operaciones: *"Supervisar y evaluar la ejecución de actividades de mantenimiento de emergencias, periódico y rutinario"*, esto está ligado a la supervisión que PVD a través del GEMA ha establecido se debe realizar de acuerdo al logro de resultados de las actividades de mantenimiento, por lo que se advierte que el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento se sustenta en la supervisión que efectúa el Jefe de Operaciones del IVP buscando el cumplimiento de los indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades de mantenimiento del tramo.

18. Al respecto, como resultado de la revisión llevada a cabo a los respectivos informes mensuales de supervisión se verificó que entre los meses de enero a diciembre, la *"Ficha n.° 3"* y el "Formato n.° 4", se elaboraron en fecha posterior a la del comprobante de pago, remitiéndose a la OCZ Ayacucho los formatos respectivos correspondientes a los meses de enero a julio en el mes de agosto y las de agosto a diciembre en el mes de enero del 2014, además en algunos meses la ficha n.° 3 se presentó sin puntaje global, lo cual indicaría que la

[30] Aprobado con Resolución de Comité Directivo N° 27-2009-IVP-HGA/P. de 31 de agosto de 2009.

conformidad del servicio se realizó sin haberse realizado la evaluación o control de resultados del mismo.

19. Lo expuesto evidenciaría que el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento es equivalente a la supervisión del mismo, el cual se centra solo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados.

Seguimiento a la ejecución financiera

20. En torno al seguimiento de la ejecución financiera, cabe precisar que el IVP de Huamanga no cuenta con presupuesto propio, si no que depende de las transferencias que le realizan los gobiernos locales; sin embargo, las herramientas informáticas con las que cuenta el IVP Huamanga, no son suficientes para la realización de un seguimiento completo de la ejecución financiera de los recursos transferidos para el servicio de mantenimiento, a través del SIAF, ya que no cuenta con los módulos completos de este sistema y se complementan con el Sicon.

21. Lo anteriormente expuesto, conllevó a que no se pueda conocer el detalle del gasto (entre ellos los gastos por kilómetros mantenidos) efectuado como producto de la ejecución financiera, con lo cual no se contribuyó en alertar sobre problemas y riesgos que ayuden a la obtención de los resultados esperados del servicio de mantenimiento y a la transparencia del mismo.

22. **En conclusión**, se ha evidenciado que las labores de seguimiento a la ejecución del servicio de MRM se centraron sólo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados, lo cual no permitió determinar el estado del tramo durante la ejecución del servicio. En lo que respecta al seguimiento del avance financiero, el IVP no contó con los sistemas que permitirían un adecuado control de los recursos financieros.

## IV. Resumen

23. En el 2013, se ejecutó el servicio de MRM sobre el tramo vecinal Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca, a pesar de carecer de instrumentos de planificación estratégica e inventarios que justifiquen la necesidad técnica de dicha intervención. Además, se evidenció que el tramo requería una intervención distinta al MRM.

24. Adicionalmente; se ha identificado, que la asignación presupuestal para el mantenimiento rutinario ejecutado el 2013 resultó insuficiente y se presentaron demoras por temas administrativos. Más aún, se ha evidenciado que las labores de seguimiento no contemplaron el control de los resultados del servicio y que el IVP no contó con las herramientas informáticas que permitirían un adecuado control de los recursos que le fueron transferidos.

## CASO 3-C: DISTRITO DE PERENE, PROVINCIA DE CHANCHAMAYO, DEPARTAMENTO DE JUNÍN

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Chanchamayo, correspondiente al caso Perené. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

1. En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los Instrumentos de Planificación Vial

2. Para el periodo evaluado, el IVP Chanchamayo contó con instrumentos de planificación vial estratégica actualizados[31]. Respecto a la planificación operativa, el IVP no contó con el inventario de condición vial o Formulario EC-01, pero sí tuvo su plan operativo vigente, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 1: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Chanchamayo el 2013**

| Tipo de Planificación Vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| PLANIFICACIÓN VIAL ESTRATEGICA | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | Vigente (Periodo 2012-2021) |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | Último 2012 |
| PLANIFICACION VIAL OPERATIVA | Inventario de Condición Vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo (POA 2013) | Contó |

Fuente: Página web de PVD, Ordenanza Municipal N° 071-2012-MPCH del 26 de Octubre 2012, Oficio N° 077-2014-IVP-CHMYO de 26 de Mayo 2014 y Cuaderno de Actas Comité Directivo IVP Chanchamayo.
Elaboración propia.

3. Respecto a los instrumentos de planificación vial estratégica, el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) estuvo vigente para el periodo 2012-2021[32], documento que fue aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 071-2012-MPCH de 26 de octubre de 2012, previa conformidad de PVD-MTC. Si bien, el Inventario Vial Georreferenciado (IVG) sirve de insumo para la elaboración del PVPP, el último IVG con el que se contó correspondió al 2012.

4. En relación a los instrumentos de planificación vial operativa, el Gerente General del IVP Chanchamayo, mediante Oficio N° 077-2014-IVP-CHMYO, remitió a la comisión de auditoría un inventario vial en respuesta a la solicitud del inventario vial básico o de condición. Cabe precisar que dicho inventario no cumplió con los requisitos mínimos para ser catalogado como inventario de condición vial; sin embargo se tomó como referencia para el análisis respectivo[33]. Por su parte, el IVP Chanchamayo contó con un Plan Operativo Anual (POA) que fue aprobado por unanimidad el 06 de febrero de 2013 en Sesión Ordinaria del Comité Directivo del IVP.

---

31 En el marco de sus funciones establecidas en los literales a) y b) del artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del IVP-Chanchamayo.

32 http://www.proviasdes.gob.pe/planes/junin/pvpp/PVPP_Chanchamayo_2012_2021.pdf

33 Oficio N° 00009-2014-CG/ADE.

Identificación de la necesidad técnica

5. De la revisión de los instrumentos de planificación vial estratégica (PVPP) se identificó 6 tramos vecinales priorizados ubicados en el distrito de Perené (Cuadro n.° 2), de los cuales el único tramo vecinal priorizado para mantenimiento rutinario en el año 2 (equivale al año 2013 en el PVPP) fue: "Emp.PE5S-San Antonio Cerro Mono" identificándose así la necesidad técnica de la provincia (Cuadro n.° 3).

**Cuadro n.° 2: Tramos vecinales priorizados según el PVPP de Chanchamayo**

| Prioridad | Código de ruta | Nombre del tramo | Km |
|---|---|---|---|
| 1 | R91 | Emp. PE 5S-San Antonio Cerro Mono | 37,580 |
| 2 | JU616* | Emp. PE 5S-Gran Playa Independencia | 12,300 |
| 3 | R300 | Emp. PE 5S-Palma Tambo | 23,150 |
| 4 | R292 | Emp. PE 5S-Límite provincial | 28,710 |
| 5 | JU619* | Emp. PE 5S-Punta carretera | 23,560 |
| 6 | JU704 | Emp. PE 5S-Punta carretera | 24,200 |

Fuente: PVPP Chanchamayo 2012-2021.
*Corresponde a la nomenclatura del código de ruta.

**Cuadro n.° 3: Programa de intervención vial de los tramos priorizados. Provincia de Chanchamayo**

| Prioridad | Nombre del tramo | Año | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 1 | Emp. PE 5S-San Antonio Cerro Mono | R | MR | MR | MR | MP | MR | MR | MR | MP | MR |
| 2 | Emp. PE 5S-Gran Playa Independencia | | R | MR | MR | MR | MP | MR | MR | MR | MP |
| 3 | Emp. PE 5S-Palma Tambo | | | R | MR | MR | MR | MP | MR | MR | MR |
| 4 | Emp. PE 5S-Límite provincial | | | | R | MR | MR | MR | MP | MR | MR |
| 5 | Emp. PE 5S-Punta carretera | | | | | R | MR | MR | MR | MP | MR |
| 6 | Emp. PE 5S-Punta carretera | | | R | MR | MR | MR | MP | MR | MR | MR |

Fuente: PVPP Chanchamayo 2012-2021.
R: Rehabilitación, MR: Mantenimiento rutinario, MP: Mantenimiento periódico.

6. Sin embargo, de la revisión de los instrumentos de planificación vial operativa se advirtió lo siguiente: por un lado, el inventario vial remitido por el IVP Chanchamayo, mediante Oficio N° 077-2014-IVP-CHMYO, indica que el tramo vecinal "San José-Miguel Grau-José Gálvez-Buenos Aires" (28,330km) se encontraba en estado regular; mientras que, en el POA 2013 del IVP Chanchamayo se programó como mantenimiento rutinario. Cabe señalar, que el tramo vecinal señalado no formaba parte de las prioridades de la provincia establecidas en el PVPP y que solo recibió mantenimiento periódico el 2011 aun cuando también le habría correspondido recibir este tipo de mantenimiento el 2008.

7. A pesar de no ser un tramo vecinal priorizado en el PVPP, éste pudo ser ubicado en el PVPP bajo los siguientes códigos de ruta: R93, R94, R96, R99 y R319. De esta revisión, se observa que en todos los casos le corresponde mantenimiento periódico o rehabilitación, distinto al tipo de intervención que se dispuso en el POA 2013 del IVP Chanchamayo (mantenimiento rutinario).

- **R93**: Emp.R99- Villa Vista-José Gálvez-CC.NN. Carapairo-Tupac Amaru (17,95km), afirmado (regular) - sin afirmar (malo) y para rehabilitación.
- **R94**: Emp.R292-I.E. Chincarmas-Alto Chincarmas-Buenos Aires-Emp.R93 (19,64km), afirmado, en estado regular y para mantenimiento periódico.
- **R96**: Emp.R292-San José-José Olaya (9,22km), afirmado (regular) - sin afirmar (malo) y para rehabilitación.

- **R99**: Emp.R292-Miguel Grau-CC.NN Alto Incariado-CC.NN. Bajo Incariado (21,37km), afirmado, en estado regular y para mantenimiento periódico.
- **R319**: Emp.R99-Alto Florida-Emp.R96 (2,26km), afirmado, estado regular y requiere mantenimiento periódico.

8. Además, al verificar la historia de las intervenciones viales del tramo, se encontró que la última rehabilitación se realizó en el 2005, mientras el último mantenimiento periódico se realizó en el 2011. Además, en el inventario vial remitido por el IVP se precisa que la condición del tramo era regular, pero no se indica el tipo de superficie de rodadura. Por tanto, para dicho tramo no correspondía efectuar el servicio de MRM.

9. **En conclusión**, si bien el PVPP de Chanchamayo se encontraba vigente al año 2013, en el POA 2013 del IVP Chanchamayo se programó la ejecución de MRM en el tramo vecinal "San José-Miguel Grau-José Gálvez-Buenos Aires" (28,330km); el cual no habría respondido a priorización establecida en el PVPP. Además, considerando la historia de sus intervenciones viales y la situación del tramo según inventario del IVP, dicho tramo habría necesitado otro tipo de intervención al MRM.

## II. Ejecución del servicio de MRM

10. A continuación se presentan los resultados de la evaluación realizada a la ejecución del citado mantenimiento rutinario llevado a cabo al tramo vecinal el 2013.

Asignación Presupuestal

11. Durante el 2012, con la aprobación del Presupuesto Inicial de Apertura 2013 (PIA), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) otorgó una asignación de S/. 98 535,00[34] por la fuente de financiamiento recursos ordinarios para el mantenimiento rutinario del tramo vecinal bajo análisis.

12. La asignación presupuestal inicial fue complementada con las transferencias realizadas por el distrito de Perené con cargo a la fuente recursos determinados por la suma de S/. 67 790[35]. En total, se reportó un presupuesto inicial de S/.166 325, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 4: Presupuesto por fuentes de financiamiento 2013**

| Fuente de financiamiento | Entidad que programó el presupuesto | Monto S/. |
|---|---|---|
| Recursos Ordinarios | PVD | 98 535 |
| Recursos Determinados | MD Perené | 67 790 |
| **TOTALES** | | **166 325** |

Fuente: Archivo electrónico entregado por PVD, "Transferencia Programática Condicionada – Recursos Ordinarios a los Gobiernos Locales de Caminos Vecinales – Mantenimiento Rutinario – 2013 – Mes de diciembre".
Página web de "Consulta amigable" del MEF, para el distrito de Perene.
Elaboración propia.

[34] En cumplimiento del D.S. N° 008-2007-EF y la Undécima disposición transitoria de la Ley N° 28411, consistente con el Archivo electrónico entregado por PVD, "Transferencia Programática Condicionada – Recursos Ordinarios a los Gobiernos Locales de Caminos Vecinales – Mantenimiento Rutinario – 2013 – Mes de diciembre". Cabe señalar, que inicialmente PVD tenía previsto una asignación de S/. 204 733,43 generándose una brecha presupuestal de S/. 106 198,43; sin embargo, ello no afectó la ejecución del mantenimiento rutinario toda vez que en el 2013 contó con recursos adicionales provenientes del distrito de Perené y según los contratos suscritos se requirió de S/. 104 517,36 para todo el año.

[35] De acuerdo al Convenio marco de transferencia financiera N° 001-2012-IVP-CHMYO (30 de enero de 2012) el monto establecido era de S/. 68 268,00; sin embargo, de acuerdo al reporte del SIAF-MEF el monto transferido (girado) para el 2013 fue de S/. 67 790,00.

Ejecución financiera y procesos administrativos

13. Del total de recursos presupuestados (S/. 166 325,00) se ha evidenciado una ejecución financiera de S/. 87 097,80 en el 2013, con cargo a los recursos ordinarios; mientras que no hay evidencia de la ejecución de las transferencias realizadas por el distrito de Perené a la provincia de Chanchamayo durante el 2013. Ello, generó un saldo no ejecutado al cierre de ese año por S/. 79 227,20, tal como se detalla a continuación:

**Cuadro n.° 5: Ejecución Financiera del Presupuesto Disponible por el IVP de Chanchamayo**

| Fecha | Gasto Mensual (S/.) | | |
|---|---|---|---|
| | PVD | MD Perené | Total |
| may-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| jun-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| jul-13 | 34 839,12 | | 34 839,12 |
| ago-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| sep-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| oct-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| nov-13 | | | |
| dic-13 | 8 709,78 | | 8 709,78 |
| **TOTAL EJECUTADO (1)** | **87 097,80** | **0,00** | **87 097,80** |
| **TOTAL DISPONIBLE (2)** | **98 535,00** | **67 790,00** | **166 325,00** |
| **SALDOS 2013 (3)= (2)-(1)** | **11 437,20** | **67 790,00** | **79 227,20** |

Fuente: Rendición de Transferencias Programáticas Condicionadas de Recursos Ordinarios.
Elaboración propia.

14. El retraso en la ejecución financiera (inició en mayo 2013) se debió a demoras administrativas, tal como se indica a continuación:
    - El IVP Chanchamayo contaba con recursos disponibles desde enero 2013 provenientes del distrito de Perené; sin embargo no se ha evidenciado su ejecución.
    - En relación a los recursos de PVD, el IVP los solicitó en febrero (pudiendo haberse solicitado desde enero), los cuales fueron certificados por la provincia de Chanchamayo en dicho mes, iniciándose la transferencia a partir del mes de marzo[36].
    - Se requirió una adenda al Contrato N° 002-2012/IVP-CHMY y la suscripción del Contrato N° 002-2013/IVP-CHMY. Con ello, el IVP logró cubrir los doce (12) meses del 2013, que en conjunto sumó un total de **S/. 104 517,36**.
    - La ejecución por S/. 87 097,80 dista de los S/. 104 517,36 porque el diferencial se pagó en el 2014, fuera del periodo de análisis.

Ejecución del servicio

15. Respecto a la ejecución propia del servicio, las actividades previstas a desarrollar en los Términos de Referencia corresponden al Estudio GEMA; mientras que los informes mensuales del jefe de operaciones evidencian que el servicio de mantenimiento rutinario se ha ejecutado en los plazos que establece la adenda al Contrato n.° 002-2012/IVP-CHMY, entre los meses de enero a marzo de 2013 y el Contrato n.° 002-2013/IVP-CHMY, entre los meses de abril a diciembre de 2013.

16. **En conclusión**, el presupuesto asignado para el mantenimiento rutinario fue suficiente y logró cubrir los doce (12) meses del año. Sin embargo, se presentaron retrasos en la ejecución financiera que respondieron a demoras administrativas; y además, no fue posible detectar la ejecución financiera de las transferencias provenientes del distrito de Perené.

[36] Reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF – SP).

## III. Seguimiento del servicio de MRM

17. En esta sección se analiza si el seguimiento de la ejecución física y financiera llevado a cabo por el IVP Chanchamayo, permitió advertir riesgos y problemas durante el proceso de la gestión del servicio de mantenimiento rutinario.

Seguimiento a la ejecución física

18. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP Chanchamayo se encuentra en línea con el Convenio Marco de Transferencia Financiera n.° 001-2012-IVP-CHMYO[37], los Términos de Referencia del Contrato n.° 002-2013-IVP-CHMYO[38] y el Manual de mantenimiento rutinario aprobado por PVD, el cual establecía que previamente al pago del servicio se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por dicho servicio mediante la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4* del Estudio GEMA.

19. Es de indicar que el Jefe de Operaciones del IVP Chanchamayo es el que debe realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el ROF: *"Supervisar, apoyar y asesorar a las Microempresas en el aspecto técnico para la conservación y el mantenimiento de las vías"; así como "Inspeccionar los proyectos y procesos contratados mediante la revisión y verificación de los Estudios, inspección y control físico de las obras de acuerdo a los expedientes técnicos y contratos, elevando los informes al Gerente General"*. Ello está ligado a la supervisión que PVD, a través del GEMA, ha establecido se debe realizar de acuerdo al logro de resultados de las actividades de mantenimiento.

20. Por tanto, el seguimiento de la ejecución se sustenta en la supervisión que efectúa el Jefe de Operaciones del IVP buscando el cumplimiento de los indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades de mantenimiento. Al respecto, la Ficha n.° 3 del Estudio GEMA para el caso del tramo mantenido en el distrito de Perené presentó un promedio ponderado de 62.5 pts.

21. Si bien se evidencia que el seguimiento físico cumplió con la remisión de las fichas, formatos y matrices, este seguimiento estuvo orientado al cumplimiento de actividades.

Seguimiento de la ejecución financiera

22. En torno al seguimiento de la ejecución financiera, se debe mencionar que el IVP contaba con un módulo administrativo del SIAF y el sistema contable denominado Sicon, el cual no constituye un sistema presupuestal que permita hacer el seguimiento de los recursos que se asignan mediante transferencias financieras al IVP Chanchamayo.

23. Lo expuesto, conlleva a que no sea posible monitorear el detalle del gasto de los recursos por concepto de transferencias que ingresan al presupuesto del IVP.

24. **En conclusión**, en los informes del Jefe de Operaciones del IVP se evidencia que la evaluación de los resultados del servicio dio como resultado un puntaje promedio ponderado de 62,5 de acuerdo a la ficha n.° 3. Asimismo, se informó sobre la falta de un módulo que permitiese realizar seguimiento del gasto detallado proveniente de las transferencias del distrito de Perené.

---

37 De 30 de enero de 2012.
38 De 1 de abril de 2013.

## IV. Resumen

25. A pesar que el IVP Chanchamayo contaba con algunos instrumentos de planificación vial vigentes para el año 2013, se ejecutó mantenimiento rutinario al tramo "San José-Miguel Grau-José Gálvez-Buenos Aires" (28,330 km), que no se ubicaba dentro de las prioridades de la provincia establecidas en el PVPP y que de acuerdo a la historial de las intervenciones viales del tramo y el inventario vial remitido por el IVP requería una intervención diferente al de MRM.

26. El servicio de MRM se efectuó de forma permanente, contándose con recursos suficientes que no fueron ejecutados en su totalidad debido a demoras administrativas.

## CASO 3-D: DISTRITO DE TORATA, PROVINCIA DE MARISCAL NIETO, DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Mariscal Nieto, correspondiente al caso Torata. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

1. En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los Instrumentos de Planificación Vial

2. Para el periodo evaluado, el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) del IVP Mariscal Nieto y el Inventario Vial Georreferenciado no se encontraban vigentes[39]; asimismo, no se pudo evidenciar la existencia del Inventario de Condición Vial o Formato EC-01. A ello, se suma que no se contó con un Plan Operativo para el año 2013; tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 1: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Mariscal Nieto el 2013**

| Tipo de Planificación Vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| PLANIFICACIÓN VIAL ESTRATEGICA | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | No Vigente (Periodo 2004-2009) |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | No vigente (Actualizado al 2011) |
| PLANIFICACION VIAL OPERATIVA | Inventario de Condición Vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo (POI 2013) | No contó |

Fuente: Página web de PVD y Oficio -039-2014-GG-IVPMN de 25 de Julio 2014.
Elaboración propia.

3. Como se observa, el IVP Mariscal Nieto contó con un PVPP desactualizado, el cual correspondió al periodo 2004-2009[40] y un Inventario Vial Georreferenciado que data del 2011; los mismos que no se encontraban vigentes para el periodo evaluado (2013).

Determinación de la necesidad técnica

4. A fin de determinar, si correspondía la realización de un mantenimiento rutinario en el año 2013, al tramo vecinal Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore, se buscó cuando había sido rehabilitado el citado tramo, sin embargo no fue posible establecer dicha fecha a pesar de las comunicaciones realizadas con PVD y la oficina de coordinación zonal.

5. Cabe detallar que el Inventario Vial Georreferenciado del 2011, indicaba que el estado del tramo vecinal que recibió el servicio de mantenimiento (Emp.PE-36A-Tumilaca-Alto Coscore) era “regular”. Sin embargo, en visita realizada por especialista temático de 22 de julio de 2014, se estableció que el camino se encontraba en “mal estado”, como se aprecia en el siguiente cuadro.

---

39 Plan Vial Provincial Participativo 2004-2009.
Disponible en http://www.proviasdes.gob.pe/planes/moquegua/pvpp/PVPP_MariscalNieto.pdf.

40 Aprobado mediante Acta de aprobación, referenciado en el Acta de Reunión de Comité Directivo del IVP Mariscal Nieto de 03 de agosto de 2011.

**Cuadro n.° 2: Evaluación del tramo vecinal del distrito de Torata que recibió mantenimiento durante diciembre 2013 a marzo 2014**

| | | | |
|---|---|---|---|
| Longitud de Evaluación | 500 | Puntaje del Tramo | 388.89 |
| Ancho Promedio | 4.5 | Calificación de condición | 111.11 |
| Progresiva de inicio | 5+200 | Resultado de Condición | **MALA** |
| | | Velocidad (Km/h) | **25.0** |

| Código | Deterioro | Gravedad | Numero de deterioros | Longitud deterioro | % | Puntaje | Puntaje Ponderado | Longitud Equivalente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Deformación | 1<br>2<br>3 | | 125 | 25%<br>0%<br>0% | 2<br>0<br>0 | 2.00 | 333.33 |
| 2 | Erosión | 1<br>2<br>3 | | | 0%<br>0%<br>0% | 0<br>0<br>0 | | |
| 4 | Encalaminado | 1<br>2<br>3 | | 200 | 0%<br>40%<br>0% | 0<br>3<br>0 | 3.00 | 500.00 |
| 3 | Baches | 1<br>2<br>3 | 10 | | | 2<br>0<br>0 | 2.00 | 333.00 |
| 5 | Lodazal | 1 | | | 0% | 0 | | |
| 6 | Cruce de agua | 1 | | | | 0 | | |

Nota: Se emplea la metodología planteada en el Manual de Carreteras – Mantenimiento o Conservación Vial (MTC, 2014b), aprobado mediante R.D. n.° 08-2014-MTC/14 del 27 de marzo del 2014, entre la progresiva 2+200 en un tramo de 500m.
Fuente: Segundo entregable: Consultor individual para apoyo temático en la implementación de la auditoría de desempeño al servicio de mantenimiento de tramos vecinales, que forma parte del proyecto mejoramiento del sistema nacional de control para una gestión pública eficaz e integra-CGR.

6. **En conclusión**, respecto a la planificación del servicio de MRM se determinó que el IVP Mariscal Nieto no contó con inventarios mediante los cuales le hubiera permitido obtener información respecto al "estado del tramo" a fin de determinar el nivel de intervención requerida y que justifiquen la necesidad técnica de la ejecución del servicio de mantenimiento durante el 2013. Sin embargo, considerando la evaluación del tramo realizada en visita de campo, se concluye que dicho tramo habría necesitado otro tipo de intervención al MRM.

## II. Ejecución del servicio de MRM

7. En esta sección se analizará la ejecución del servicio de mantenimiento realizado por el IVP Mariscal Nieto en el distrito de Torata durante el 2013, que como ya se vio no contaba con los instrumentos necesarios para determinar la necesidad técnica de mantenimiento.

8. Sin embargo, el 2013 se ejecutó el servicio de mantenimiento en el tramo vecinal Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore de 36,5 km de longitud, distrito de Torata – Provincia de Mariscal Nieto - Departamento de Moquegua.

9. Dicho mantenimiento fue programado por PVD, previendo para ello desde el 2012 el presupuesto necesario para dicho servicio de mantenimiento. Dicha asignación si bien es cierto figuraba en el PIA 2013 de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (MP MN), su ejecución se supeditó a la firma del Convenio de Gestión 2013 remitido el 13 de febrero[41] y que posteriormente, el 12 de junio[42] se autorizó al Alcalde de la MP MN su suscripción.

---

41 Oficio n.° 023-2013-MTC/Z.T.M. remitido por el Jefe de la Oficina Zonal Tacna Moquegua en donde se indica: *"Por lo expuesto, anexo al presente el Convenio de Gestión 2013 en 02 ejemplares originales, el mismo que debe ser suscrito por su Representada, considerando que es un requisito indispensable para que PROVIAS DESCENTRALIZADO pueda comunicar a la Dirección Nacional de Tesoro Público, los montos a ser transferidos a favor de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, solicitándole la devolución en el más breve plazo posible"*

42 El Concejo de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto mediante Acta de Sesión ordinaria del Concejo n.° 0300 autorizó la suscripción del Convenio de Gestión 2013 con Provias Descentralizado.

10. Suscrito el Convenio de Gestión, se realizó el requerimiento de contratación del servicio de mantenimiento rutinario, por un periodo de tiempo de 3,5 meses, del tramo vecinal "Tumilaca – Alto Coscore" el 6 de setiembre[43], convocándose el respectivo proceso de selección el 02 de octubre[44] y otorgándose la buena pro el 18 de octubre del 2013 a la empresa "Constructora Quilco S.A.C."

Ejecución del servicio

11. Adicionalmente; al hecho de haberse ejecutado mantenimiento rutinario en el 2013, en el tramo vecinal Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore (36,50 km.); a pesar de que el tramo habría requerido otro tipo de intervención, se ha identificado que el citado servicio de mantenimiento se ejecutó solo durante 29 días en dicho año, tal como se desprende del contrato suscrito y del acta de entrega del terreno realizado el 02 de diciembre del 2013. Es decir, estuvo 11 meses sin mantenimiento.

12. Así en el informe de conformidad del servicio de mantenimiento del mes de diciembre[45] se indica que el mantenimiento sobre el tramo vecinal Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore se inició el 02 de diciembre, el mismo día de la entrega del terreno a la empresa contratista.

Asignación presupuestal

13. PVD para el 02 de julio de 2012, previó la asignación de recursos presupuestales correspondiente al año 2013, para el mantenimiento rutinario del tramo vecinal de Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore (36,50 km.), estableciendo un costo por km/mes de S/. 450,00, solicitando al MEF por intermedio del MTC el monto de S/. 197 100[46] más el 10% de gastos operativos. Sin embargo, se asignó a dicha fecha, el importe de S/. 104 346.

14. Complementariamente a lo señalado, mediante un oficio circular[47], el Director Ejecutivo (e) de Provias Descentralizado manifiesta a los Alcaldes Provinciales a nivel nacional, que "el importe asignado en el PIA 2013 corresponde a cinco (5) meses debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, aprobó solo el 48,23% del monto del presupuesto solicitado.

15. Con dicho presupuesto el 20 de noviembre de 2013 se suscribió el contrato[48] entre la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto y la empresa "Constructora Quilco S.A.C." estableciéndose un plazo de ejecución del mantenimiento de 3,5 meses y un monto total a pagar de S/. 60 365,25.

---

43 Informe n.° 184-2013-GG/IVP-MPMN-MOQ

44 La convocatoria de la Adjudicación Directa Selectiva n.° 91-2013/CEP/MPMN, se realizó previa modificación del Plan Anual de Contrataciones aprobada mediante Resolución de Alcaldía n.° 01066-2013-A/MUPMN de 22 de septiembre de 2013

45 Informe n.° 323-2013-GG/IVPMN-MOQ.

46 Informe n.° 371-2012-MTC/21.UGTR del 02 de julio de 2012 del Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (e) al Director Ejecutivo del Provias Descentralizado mediante el cual se indica la distribución de recursos para el servicio del mantenimiento rutinario a ejecutar el año 2013.

47 Oficio (c) N° 052-2012-MTC/21 de 27 de diciembre de 2012

48 Contrato n° 104-2013-GM-A/MPMN

Ejecución financiera y procesos administrativos

16. De otro lado, se identificaron demoras administrativas que ocasionaron que el servicio de mantenimiento durante el 2013 sólo se diera durante 29 días, lo cual se pasa a desarrollar

17. Si bien es cierto el presupuesto para el servicio de mantenimiento figuraba en el PIA de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, su ejecución se supeditó a la firma del Convenio de Gestión 2013 remitido el 13 de febrero[49] y recién el 12 de junio[50] se autorizó su suscripción al Alcalde de la citada municipalidad.

18. Estos retrasos administrativos en la firma del convenio de gestión y en la contratación del servicio, se describen en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 3: Pasos administrativos y tiempos de demora antes de iniciar el servicio de mantenimiento en el tramo vecinal "Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore" durante el 2013**

| PASO ADMINISTRATIVO | DOCUMENTO DE SUSTENTO | TIEMPO DE RETRASO |
|---|---|---|
| Solicitud de firma de Convenio de Gestión | Oficio n.° 023-2013-MTC/Z.T.M. del Jefe de la Oficina Zonal Tacna Moquegua del 13 de febrero de 2013 | **32** días hábiles posteriores a la asignación presupuestal (PIA). |
| Reiteración de la firma del Convenio de Gestión | Oficio n.° 063-2013-MTC/Z.T.M. del Jefe de la Oficina Zonal Tacna Moquegua del 29 de abril de 2013 | **75** días calendarios después de remitido el Oficio n.° 023-2013-MTC/Z.T.M. |
| Autorización del Concejo para la suscripción del Convenio de Gestión | Sesión ordinaria de Concejo n.° 0300 del 12 de junio de 2013. | **84**días hábiles después de remitido el Convenio de gestión. |
| Requerimiento del servicio de mantenimiento rutinario | Informe n.° 184-2013-GG/IVP-MPMN.MOQ del 06 de setiembre del 2013. | **61** días hábiles después de aprobado la suscripción del Convenio de Gestión. |
| Resumen Ejecutivo del proceso de selección para la contratación del servicio de mantenimiento rutinario | 17 de setiembre de 2013 | 11 días posteriores al requerimiento. |
| Convocatoria del proceso de selección de Adjudicación Directa Selectiva n.° 91-2013-CEP/MPMN | 02 de octubre de 2013 | 07 días posteriores al estudio de mercado. |
| Otorgamiento de la Buena Pro | 18 de octubre de 2013 | Debe esperarse 5 días hábiles para el consentimiento de la buena pro y 10 días hábiles para la firma del contrato (08 de noviembre). |
| Contrato n.° 104-2013-GM-A/MPMN | 20 de noviembre de 2013 | 08 días hábiles posteriores al plazo establecido para la firma de contrato. |
| Acta de entrega de terreno | 02 de diciembre de 2013 | 12 días calendarios después de la suscripción del contrato. |

Fuente: Oficio n.° 039-2014-GG/IVPMN-MOQ
Elaboración propia.

Ejecución de otros mantenimientos

19. Por otra parte, la población demanda a los gobiernos locales otros tipos de intervenciones que involucran el uso de maquinaria sobre los tramos vecinales, así se evidenció que en el distrito de Torata, se intervinieron sobre dos (02) tramos vecinales, situación que no se realiza empleando los instrumentos de planificación vial promovidos por PVD si no a partir de las solicitudes de la población, lo expuesto se detalla en el siguiente cuadro:

---

49 Oficio n.° 023-2013-MTC/Z.T.M. remitido por el Jefe de la Oficina Zonal Tacna Moquegua en donde se indica: *"Por lo expuesto, anexo al presente el Convenio de Gestión 2013 en 02 ejemplares originales, el mismo que debe ser suscrito por su Representada, considerando que es un requisito indispensable para que PROVIAS DESCENTRALIZADO pueda comunicar a la Dirección Nacional de Tesoro Público, los montos a ser transferidos a favor de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, solicitándole la devolución en el más breve plazo posible"*

50 El Concejo de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto mediante Acta de Sesión ordinaria del Concejo n.° 0300 autorizó la suscripción del Convenio de Gestión 2013 con Provias Descentralizado.

**Cuadro n.° 4: Tramos vecinales del distrito de Torata que fue intervenido por la Municipalidad Distrital en el 2013**

| N.° | NOMBRE | EXTENSIÓN (Km) | TIPO DE SUPERFICIE | FUENTE DE FINANCIAMIENTO | PRESUPUESTO EJECUTADO (S/) |
|---|---|---|---|---|---|
| 01 | Mantenimiento de tramos vecinales en el sector Doce quebradas. | 31,41 | Trocha | Recursos Determinados - Regalías mineras | 147 610,76 |
| 02 | Mantenimiento de tramos vecinales de la Junta Vecinal Yacango Bajo. | 31,68 | Trocha | Recursos Determinados - Regalías mineras | 128 274,17 |
| **TOTAL** | | | | | **275 884,93** |

Fuente: Informe n.° 236-2014-KFCDA-PMIP-SGOP-GI y DURA – MDT del 09 de octubre de 2014 emitido por el Gerente de Inversiones y Desarrollo Urbano Rural y Ambiental.
Elaboración propia.

20. **En conclusión** el servicio de MRM se realizó solo durante 29 días del mes de diciembre del 2013 debido principalmente a demoras administrativas en la firma del convenio y en el proceso de selección.

## III. Seguimiento del servicio de MRM

En esta sección se analizará el seguimiento del servicio de mantenimiento realizado por el IVP Mariscal Nieto en el distrito de Torata, durante el 2013, el cual se realizó solo durante veintinueve (29) días.

Seguimiento a la ejecución física

21. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP Mariscal Nieto tal como lo establecía el Convenio de Gestión firmado con PVD[51] debió hacerse empleando obligatoriamente como Términos de Referencia, el Manual del Estudio GEMA, el cual establecía que previamente al pago del servicio se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por dicho servicio principalmente mediante la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4* toda vez que estos instrumentos permitirían evaluar la transitabilidad del tramo.

22. Es de indicar que corresponde a la Unidad de Operaciones del IVP Mariscal Nieto realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el ROF del IVP que indica que es función de la Unidad de Operaciones: *"[…] supervisar las actividades del mantenimiento",*[52] esto está ligado a la supervisión que PVD a través del GEMA ha establecido se debe realizar de acuerdo al logro de resultados de las actividades de mantenimiento, por lo que se advierte que el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento se sustenta en la supervisión que efectúa la Unidad de Operaciones del IVP buscando el cumplimiento de los indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades de mantenimiento del tramo.

23. Con relación al pago del tramo vecinal mantenido, se ha evidenciado que la evaluación o control por resultados del servicio de mantenimiento *"Ficha n.° 3"* y el informe mensual de supervisión *"Formato n.° 4"* que debió ser realizado por el IVP no se cumplió, ya que adjunto al comprobante de pago n.° 033351 y como sustento del mismo, entre otros, se tuvo lo siguiente: i) Informe de conformidad n.° 323-2013-SRPV-OI-IVPMN-MOQ, del Gerente General del IVP MN que adjuntaba: Copia del acta de terreno, Certificado de conformidad de servicio del

---

51 A la fecha de visita no se encontró el Convenio de Gestión del PTRD S/N – 2013 – MTC/21 – Provias Descentralizado – Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, el cual de acuerdo al Oficio n.° 039 – 2014 – GG/IVPMN – MOQ del 25 de julio de 2014 fue remitido por el Gerente General del IVP, *"a Provias Descentralizado, zonal Moquegua, para su trámite de firma por el Ministro de Transportes"*.

52 Literal b) del Artículo 37° del Reglamento de Organización y Funciones del IVP Mariscal Nieto.

alcalde del distrito de Samegua[53] y ii) informe técnico n.° 003-2013-SRPV/JO/IVPMN-MOQ, en donde se indica: *"Este trámite se da para comprometer dicha O/S* [12023], *quedando pendiente para su pago la presentación de la valorización del mes de diciembre que como es sabido el contratista la presentara el último día del mes".*

24. Adicionalmente el contrato n.° 104-2013-GM-A/MPMN, suscritos entre el IVP y la empresa Constructora Quilco S.A.C. no estableció específicamente como requisito previo al pago el control de resultados, solo se exige la conformidad del servicio, tal como se precisa en la cláusula octava "Conformidad de recepción de la prestación": *"La conformidad de la recepción de la prestación se regula por lo dispuesto en el Artículo 176° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado […]"*

25. Sin embargo, en los Términos de Referencia que formaron parte de las Bases Administrativas y por ende del contrato, se colocó en el séptimo párrafo del numeral 6: Características técnicas *"Establecer que la contratación de los servicios de mantenimiento rutinario, será por resultados, aplicando de manera mensual las normas de evaluación del Estudio GEMA para los pagos",* párrafo que no es recogido en el contrato y que no se condice con el numeral 13: Supervisión, de los mismos términos de referencia que indica: "*La supervisión de los trabajos estará a cargo del Jefe de Operaciones del Instituto de Vialidad Municipal de la Provincia de Mariscal Nieto, quien hará el seguimiento de las actividades realizadas por la Empresa, […][54]"*

Seguimiento a la ejecución financiera

26. En torno al seguimiento de la ejecución financiera el IVP Mariscal Nieto ejecutó el presupuesto a través de las oficinas administrativas de la Municipalidad Provincial, por lo que el registro de los gastos e ingresos son registrados en el SIAF de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto. No obstante, dicha herramienta informática no permite hacer el seguimiento adecuado de la dimensión física del presupuesto ya que en el PIA de la municipalidad provincial de Mariscal Nieto, PVD asignó un total de S/. 251 861 para el mantenimiento rutinario de 88,1 km en dos distritos de la provincia; sin embargo en la página web de consulta amigable del MEF, se evidenció el mismo monto de presupuesto pero para 27km de meta física. Adicionalmente a ello, las rendiciones de las valorizaciones no fueron realizadas por el Extranet ni presentadas a la oficina de coordinación zonal Tacna – Moquegua.

27. **En conclusión**, el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento se centró solo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados, dado que no se presentaron la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4* correspondientes al único mes de ejecución del servicio de MRM. Con respecto al seguimiento de la ejecución financiera, el IVP no contó con sistemas informáticos que le permitan un adecuado control.

## IV. Resumen

28. El 2013, el IVP Mariscal Nieto ejecutó el servicio de MRM sobre el tramo Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore. No contó con inventarios que justifiquen la necesidad de la intervención y tampoco se pudo verificar la historia de las intervenciones viales del tramo. Una

---

53 Sin embargo correspondía que dicho certificado de conformidad sea otorgado por el alcalde del distrito de Torata.

54 Del mismo modo, el numeral 8 "Forma de pago" de los Términos de Referencia, indica que:
"El pago por la prestación del servicio se realizará en forma mensual, luego de recibido el desembolso respectivo y ante la presentación formal, oportuna y sin observaciones del Informe Mensual y que se resumen en:
- Factura indicando el mes correspondiente.
- La conformidad del servicio, otorgada por el Jefe de Operaciones del IVP Mariscal Nieto, aprobada por el Gerente General
- Certificado de conformidad de la Municipalidad Distrital al cual pertenece el camino vecinal.
- Relación actualizada del personal que prestó servicio durante el mes.
- Informe mensual del desarrollo del servicio y su cumplimiento, indicando los problemas, deficiencias, irregularidades, dificultades o condiciones inseguras que se presenten, recomendando la adopción de medidas específicas a que hubiere lugar.
- Presentación del PDT y copia de voucher de pago de impuestos a la SUNAT.

evaluación del especialista temático señaló que la condición de la vía era “mala” por lo que el tramo habría requerido otro tipo de intervención.

29. Adicionalmente; el servicio de MRM se llevó a cabo por casi un mes. , debido principalmente a retrasos administrativos. Asimismo, se identificó que las labores de seguimiento a la ejecución del servicio de mantenimiento se centraron solo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados; lo cual no le hubiera permitido determinar el estado del tramo y con ello advertir problemas o riesgos durante la ejecución del servicio.

## CASO 3-E: DISTRITO DE CHINCHERO, PROVINCIA DE URUBAMBA, DEPARTAMENTO DE CUSCO

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Urubamba, correspondiente al caso Chinchero. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los Instrumentos de Planificación Vial

1. Para el periodo evaluado, el IVP Urubamba no contó con Plan Operativo Institucional (POI); además, su Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) no se encontraba vigente,[55] al igual que sus inventarios viales, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Huamanga el 2013**

| Tipo de Planificación Vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| PLANIFICACIÓN VIAL ESTRATEGICA | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | Desactualizado (Periodo 2007-2012) |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | Desactualizado (2007) |
| PLANIFICACION VIAL OPERATIVA | Inventario de Condición Vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo Institucional (POI 2013) | No contó |

Fuente: Página web de PVD y Oficio 189-2014-MPU/A de 03 de junio de 2014.
Elaboración propia.

2. Por otro lado, pese a los requerimientos[56] remitidos al IVP de Urubamba, no se entregó, a la comisión auditora, el Inventario Básico de Condición Vial ni el Formulario EC-01; por lo que se concluye que tampoco se contó con estos instrumentos[57].

Determinación de la necesidad técnica

3. A fin de determinar si correspondía la realización de un mantenimiento rutinario, en el año 2013, en el caso del tramo vecinal: "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba", (17,500 km), se contó con un mantenimiento periódico dado en diciembre de 2012; sin embargo, el mantenimiento rutinario, que le correspondía a este tramo, se ejecutó recién a partir de junio y hasta noviembre de 2013, es decir, seis meses posteriores a la ejecución de su mantenimiento periódico. De otro lado, en el estudio de pre-inversión de 26 de diciembre de 2013, con código SNIP n.° 28315 que sustenta un proyecto de mejoramiento y rehabilitación en dicho tramo, indica que su estado era "afirmado/malo". Por tanto, se concluye que a este tramo no le correspondía tener mantenimiento rutinario manual.

4. Con respecto al tramo vecinal "Alpachaca - Coricancha - Central", (14,171 km), este fue rehabilitado entre los años 2010 y 2011; sin embargo, desde la culminación de su

55 Plan Vial Provincial Participativo 2007-2011, (http://www.proviasdes.gob.pe/planes/cusco/pvpp/PVPP_Urubamba.pdf).
56 Oficio n.° 05-2014-CG/ADE-MCV de 17 de junio de 2014.
57 Es necesario precisar que si bien el IVP entregó a la comisión, un documento denominado "Inventario Vial Básico", éste no cumpliría con las especificaciones establecidas en el Manual para la Conservación de Carreteras No Pavimentadas de Bajo Volumen de Tránsito (Volumen III) Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.° 240-2008-MTC/02 de 12 de marzo de 2008.

rehabilitación en noviembre de 2011 hasta junio 2012 y en el periodo de enero a agosto de 2013, no recibió mantenimiento alguno. No obstante, al no conocer el estado de conservación del tramo, no se puede determinar el tipo de intervención que debió ejecutarse.

5. **En conclusión**, respecto a la planificación del servicio de mantenimiento rutinario se determinó, que el IVP Urubamba, no contó con instrumentos de planificación estratégica actualizados ni tuvo instrumentos de planificación operativa Sin embargo, considerando la historia de las intervenciones viales de ambos tramos, se concluye que no correspondía ejecutar el MRM en el tramo "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba", pero no se pudo determinar el tipo de intervención que debió ejecutarse en el tramo "Alpachaca - Coricancha - Central".

## II. Ejecución del servicio de MRM

6. En esta sección se analizará la ejecución del servicio de mantenimiento realizado por el IVP Urubamba en el distrito de Chinchero durante el 2013.

Ejecución del servicio

7. Respecto a la frecuencia del mantenimiento, se ha evidenciado que en el caso del tramo vecinal: "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba", (17.500 km), el servicio de MRM brindado por la Asociación Rural Vial Porvenir Unión de Lamay, durante el periodo que va desde el 18 de junio al 03 de diciembre de 2013 (168 días calendario), se realizó de acuerdo con el "Contrato de servicio de mantenimiento de tramo vecinal N.° 32-2013-GM/MPU" suscrito el 12 de junio de 2013, por un importe total de S/. 38 275. Lo expuesto, indicaría que este tramo vecinal no recibió el servicio de mantenimiento permanentemente, en el siguiente periodo: del 01 de enero al 17 de junio de 2013 y del 04 al 31 de diciembre de 2013 (194 días calendario).

8. En el caso del tramo vecinal: "Alpachaca - Coricancha - Central", (14.171 km), el servicio de mantenimiento rutinario brindado por el consorcio Asociación de Mantenimiento Vial Margen Derecha de la Laguna de Piuray del distrito de Chinchero – Asociación Rural Vial Comité Patrón Santiago, durante el periodo que va desde el 22 de agosto de 2013 al 06 de febrero de 2014 (131 días calendario en el 2013 y 37 días calendario en el 2014), se realizó de acuerdo con el "Contrato de servicio de mantenimiento de camino vecinal N.° 44-2013-GM/MPU" suscrito el 15 de agosto de 2013, por un importe total de S/. 35 038. Lo expuesto, indica que este tramo vecinal no recibió el servicio de mantenimiento permanentemente, en el siguiente periodo: del 01 de enero al 21 de agosto de 2013 (233 días calendario).

9. Al respecto, el Modelo Operacional de la actividad mantenimiento rutinario de tramos vecinales no pavimentados del programa presupuestal, indica que la ejecución del mantenimiento rutinario es permanente; siendo el principal efecto de que no se realice de manera permanente el MRM es que se acelerara el deterioro del tramo vecinal, requiriendo otro tipo de intervención (mantenimiento periódico o rehabilitación) y por ende la intervención limitada no contribuye con mantener el buen estado del tramo.

Asignación presupuestal

10. Respecto a la asignación presupuestal, se pudo constatar que el presupuesto asignado a inicios del año 2013, como recursos ordinarios en el PIA de la Municipalidad Provincial de Urubamba, ascendió a S/. 40 193, para el caso del tramo vecinal: "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba", (17,500 km) y S/. 36 793, para el caso del tramo vecinal: "Alpachaca - Coricancha - Central", (14,171 km).

11. Sin embargo, los montos inicialmente asignados resultaron insuficientes para la ejecución del mantenimiento rutinario de los mencionados tramos vecinales, ya que de acuerdo con los procesos de selección: "AMC n.° 24-2013/CEP-MPU" (Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-

Ccorccor-Umasbamba), cuyo costo por km/mes considerado fue de S/. 280.00; y "AMC n.° 22-2013/CEP-MPU" (Alpachaca - Coricancha - Central), cuyo costo por km/mes considerado fue de S/. 441.50. Al respecto dichos costos, multiplicados por 12 meses y por la cantidad de kilómetros respectivos, significan una necesidad de mantenimiento equivalente a S/. 82 018 y S/. 75 081 al año, respectivamente. En ese sentido, si restamos lo inicialmente asignado a la necesidad, habrían unas brechas de S/. 41 825 y S/. 38 288, correspondientes en cada tramo; es decir, un poco más de (08) meses en el primer caso y seis (06) meses en el segundo caso, no financiados.

12. Adicionalmente a los recursos ordinarios descritos en el párrafo anterior, el 19 de agosto de 2013, se suscribió el Convenio de Transferencia de Recursos n.° 305-2013-MTC/21 Ley n.° 30066, entre Provias Descentralizado y la Municipalidad Provincial de Huamanga, teniendo como objeto establecer los términos y condiciones de la transferencia de S/. 106 732,00; del MTC, a través de PVD, por recursos otorgados en el marco de la Ley n.° 30066, a favor de la Municipalidad, para la ejecución del servicio de mantenimiento vial rutinario a través de su IVP. En el mencionado convenio, se asignaron recursos adicionales al distrito de Chinchero, para la ejecución del servicio de mantenimiento en el tramo vecinal "Alpachaca - Coricancha - Central", por S/. 12 471.

Ejecución financiera y procesos administrativos

13. De otro lado, se identificaron demoras administrativas que afectaron la ejecución física y financiera del servicio de mantenimiento; en el presente caso, las demoras administrativas están relacionadas con los procesos de selección para la contratación de los servicios de mantenimiento.

14. Respecto a las demoras en los procesos de selección, se puede indicar que los requerimientos para el inicio de la AMC n.° 024-2013/CEP-MPU y la AMC n.° 022-2013/CEP-MPU se formularon el 1 de febrero de 2013, iniciándose las convocatorias el 3 de abril del mismo año; sin embargo, los otorgamientos de la buena pro se dieron recién el 15 de mayo y el 25 de junio del 2013, respectivamente; es decir, 103 y 144 días calendario después de requerir el servicio de mantenimiento.

15. **En conclusión**, durante el 2013, el IVP de Urubamba ejecutó el servicio de MRM de los tramos "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper Alto-Ccorccor-Umasbamba" y "Alpachaca - Coricancha - Central", aunque no de forma permanente, principalmente, porque la asignación presupuestal dada solo alcanzaba para un poco más de cinco (05) meses, en ambos casos y existieron demoras en el proceso de selección y en la transferencia de recursos.

## III. Seguimiento del servicio de MRM

Seguimiento a la ejecución física

16. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP de Urubamba, tal como lo establecía los Convenios firmados con PVD, se debió realizar de acuerdo a lo establecido en el estudio GEMA, el cual indicaba que previamente al pago del servicio, se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por el mismo; el cual se lleva a cabo principalmente mediante la *Ficha n.° 3* y *Formato n.° 4*; toda vez que constituyen los documentos que permiten evaluar la transitabilidad del tramo.

17. Es de indicar que el Jefe de Operaciones del IVP de Urubamba es el que debe realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el ROF del mencionado IVP, que indica que son funciones del Jefe de Operaciones: "Dirigir la ejecución de estudios, obras y supervisión del programa de inversiones correspondiente a la construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de la red vial rural y el programa de mantenimiento de tramos, obras de arte y otros proyectos de la infraestructura de transporte vecinal", así como "Ejecutar el programa de inversión anual de estudios, obras y supervisión, supervisar las actividades de

mantenimiento de emergencia y evaluar y supervisar la ejecución de actividades de mantenimiento".

18. En el caso del tramo "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper Alto-Ccorccor-Umasbamba", por el periodo de mantenimiento de junio a noviembre de 2013, el IVP no presentó la ficha n.° 3 de los meses de octubre y noviembre ni el formato n.° 4 de noviembre. En el caso del tramo "Alpachaca - Coricancha - Central", por el periodo de mantenimiento de setiembre a diciembre, el IVP no presentó ninguna ficha ni formato.

Seguimiento a la ejecución financiera

19. En torno al seguimiento de la ejecución financiera, se debe aclarar que el presupuesto del IVP de Urubamba no es propio, si no que depende de las transferencias que le realizan los gobiernos locales; sin embargo, la ejecución del mismo lo realizan a través de las oficinas administrativas de la Municipalidad Provincial, registrando los gastos realizados a través del SIAF de la misma.

20. Por otro lado el IVP debía registrar en el Extranet la información contractual, registrando las rendiciones de las valorizaciones del mantenimiento así como la rendición de los gastos operativos, incluyendo el resumen de pagos y los documentos sustentatorios, posteriormente, se imprimían los reportes, procesados por el Extranet, firmándose y remitiéndose dicha información a la oficina de coordinación zonal Cuzco. La comisión auditora encontró los reportes de valorizaciones de junio a octubre (faltó noviembre) del tramo "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper Alto-Ccorccor-Umasbamba", mientras que para el tramo "Alpachaca - Coricancha - Central" no se evidenció que dicha rendición se haya realizado.

21. Lo anteriormente expuesto, conllevó a que no se pueda alertar sobre problemas y riesgos que ayuden a la obtención de los resultados esperados del servicio de mantenimiento y a la transparencia del mismo.

22. **En conclusión**, las labores de seguimiento a la ejecución del servicio de mantenimiento se centraron solo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados, al evidenciarse que en ambos tramos no se efectuó dicho control. En lo que respecta al seguimiento del avance financiero, no se realizaron las rendiciones oportunamente. Asimismo, el IVP no contó con sistemas informáticos que le permitiesen realizar el seguimiento del gasto.

## IV. Resumen

23. El IVP de Urubamba en el 2013 ejecutó el servicio de mantenimiento rutinario sobre los tramos vecinales "Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba" y "Alpachaca - Coricancha - Central"; a pesar de carecer de instrumentos de planificación estratégica e inventarios que justifiquen la necesidad técnica de dicha intervención. Además, se evidenció que el primer tramo requería otro tipo de intervención (rehabilitación o mantenimiento periódico), mientras no era posible determinar el tipo de intervención para el segundo tramo.

24. Adicionalmente; se ha identificado, que el mantenimiento rutinario ejecutado el 2013, en los dos tramos vecinales, no fue permanente durante todo el año. Asimismo, la asignación presupuestal realizada a inicios del año, resultó insuficiente y se presentaron demoras por temas administrativos. Más aún, se ha evidenciado que las labores de seguimiento no contemplaron el control de los resultados del servicio y que el IVP no contó con las herramientas informáticas necesarias para el control de la ejecución financiera.

## CASO 3-F: DISTRITO DE JOSÉ CRESPO Y CASTILLO, PROVINCIA DE LEONCIO PRADO, DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

A continuación, se presenta el resumen del análisis al servicio de mantenimiento rutinario manual (MRM) de caminos vecinales no pavimentados (afirmados) llevado a cabo por el IVP de la municipalidad provincial de Leoncio Prado, correspondiente al caso José Crespo y Castillo. Para tal fin, se ha organizado la información según las siguientes etapas del servicio: Planificación, Ejecución y Seguimiento.

### I. Planificación del servicio de MRM

1. En esta sección se describe la situación de los instrumentos de planificación vial usados por el IVP y si estos permitieron identificar la necesidad técnica del tramo, lo cual implica verificar (i) la prioridad del tramo en el plan vial provincial participativo, (ii) el tipo de intervención en función de su estado de conservación, y (iii) su historia de intervenciones viales.

Situación de los Instrumentos de Planificación Vial

2. Con respecto a los instrumentos de planificación vial estratégica, en el año 2013, el IVP de Leoncio Prado tenía su plan vial provincial participativo no vigente,[58] pero su inventario vial georreferenciado estaba actualizado al 2012. En contraste, en relación a los instrumentos de planificación vial operativa, no contaba con el inventario de condición vial o formato EC-01, ni con plan operativo institucional[59], como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 1: Estado de los instrumentos de planificación vial en el IVP Leoncio Prado el 2013**

| Tipo de Planificación Vial | Instrumentos | Detalle |
|---|---|---|
| PLANIFICACIÓN VIAL ESTRATEGICA | Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) | No Vigente (Periodo 2004-2009) |
| | Inventario Vial Georreferenciado (IVG) | Actualizado al 2012 |
| PLANIFICACION VIAL OPERATIVA | Inventario de Condición Vial o Formulario EC-01 | No contó |
| | Plan Operativo (POI 2013) | No contó |

Fuente: Página web de PVD y Oficio 0631-2014-MPLP/A de 02 de Junio 2014 y 257-2014-GG-IVP/LP de 10 de octubre de 2014.
Elaboración propia.

3. En el caso del plan vial provincial participativo, PVD promovió su actualización mediante un convenio de cooperación interinstitucional con el IVP;[60] no obstante, el plan vial recién se actualizó en el año 2014 (cuatro años después).[61] Por otra parte, el IVP actualizó su inventario vial georreferenciado en el 2012, con la asistencia técnica de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de PVD.

4. En base al inventario vial georreferenciado, actualizado al 2012 y a la información remitida por el IVP respecto a la red vial vecinal, se pudo determinar que solo uno de los tramos que recibieron el servicio de MRM tenía un tipo de superficie afirmado y se encontraba en "buen estado" mientras que los tramos restantes presentaban más de un tipo de superficie y con estados de conservación también distintos, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

---

58 Plan Vial Provincial Participativo 2004-2009.
Disponible en http://www.proviasdes.gob.pe/planes/huanuco/pvpp/PVPP_Leoncio_Prado.pdf

59 A pesar de los requerimientos al IVP Leoncio Prado, este no entregó a la comisión de auditoría el Inventario de Condición Vial ni el Plan Operativo; por lo que se concluye que no se contó con estos instrumentos.

60 Convenio de Cooperación Interinstitucional n.° 038-2010-MTC/21.

61 El 01 de setiembre de 2014 el IVP LP otorgó la buena pro del proceso de selección Menor Cuantía n.° 020-2014-CEP-IVP-LP convocado para contratar la consultoría para la formulación del PVPP.

**Cuadro n.° 2: Estado de los tramos vecinales que recibieron el servicio de mantenimiento por parte del IVP Leoncio Prado en el distrito de José Crespo y Castillo el 2013**

| | Tramo vecinal | Longitud Km | Código de ruta | Tipo de superficie | Estado |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Puerto Aucayacu – San Martín de Pucate – Primavera – San José de Pucate | 16,490 | HU500; HU539; HU 546; R148 | Afirmado/Trocha | Bueno/Regular |
| 2 | Anda – El Árabe – José Carlos Mariátegui | 8,885 | HU523 | Trocha/Sin afirmar | Regular/Regular |
| 3 | Olivos – Nueva Esperanza | 33,478 | HU518 | Sin afirmar | Bueno |
| 4 | Pueblo Nuevo – San Juan de Porvenir, Santa Lucia – Esperanza | 20,700 | HU590; HU524 | Afirmado/Sin afirmar/Afirmado | Bueno/Regular/Regular |
| 5 | San José de Pucate – Pavayacu – Alto Unión – Unión – Aspuzana | 16,500 | HU500; R125 | Afirmado/Trocha/Sin afirmar | Bueno/Bueno/Bueno |
| 6 | San Isidro de Languemack – UTC – Bambú – Colina Bijao, Bolognesi - Primavera | 27,440 | HU500; HU546; HU547; R109 | Afirmado/Trocha/Trocha/Sin afirmar/Afirmado | Bueno/Regular/Malo/Malo /Malo |
| 7 | Nuevo Progreso – Victoria – Km8 – Desvió Puente Cotomono – Ramalito Papayal – Las Flores | 25,400 | HU548; HU536; R131 | Afirmado/Trocha | Bueno/Malo |
| 8 | Yacusisa – La Playa | 7,100 | HU599 | Trocha/Afirmado/Trocha | Regular/Regular/Malo |
| 9 | Sangapilla – Cerro Azul | 11,000 | HU521 | Trocha | Bueno |
| 10 | PE5N – Puerto Jardines del Anda; Jardines del Anda – Puerto Muyuna del Anda | 4,085 | HU516; HU609 | Afirmado | Bueno |
| 11 | Primavera – Bajo Primavera | 3,140 | R137 | Trocha | Regular |
| 12 | Pendencia – Mariano Melgar | 4,000 | HU584 | Trocha/Trocha | Regular/Malo |
| 13 | Venenillo – Alto Corvina - UTC | 12,000 | R109 | Sin afirmar/Afirmado/Trocha | Malo/Malo/Malo |
| 14 | Pacae – Pampa Hermosa – San Pablo | 9,480 | R141 | Trocha | Malo |

Fuente: Inventario Vial Georreferenciado del IVP Leoncio Prado (2012-I)
Elaboración propia.

Determinación de la necesidad técnica

5. A fin de determinar si correspondía la realización de un mantenimiento rutinario, en el año 2013, se verificó información sobre la historia de las intervenciones viales de los catorce (14) tramos indicados. Se obtuvieron los datos de las últimas rehabilitaciones de solo tres tramos, como se muestra. en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 3: Tramos del distrito de José Crespo y Castillo que recibieron servicio de mantenimiento el 2013 y que fue posible identificar su rehabilitación**

| N.° | Tramo Vecinal | Cód. SNIP | Fecha de Rehabilitación |
|---|---|---|---|
| 01 | San José de Pucate - Pavayacu-Alto Unión-Unión-Aspuzana | 29389 | 2008 |
| 02 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal | 165658 | 2012-2013 |
| 03 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza. | Sin data | 2000 |

Fuente: Banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
Elaboración propia.

6. Asimismo, se verificaron los datos de los mantenimientos periódicos ejecutados en el periodo 2012-2013 de seis (6) tramos, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 4: Tramos del distrito de José Crespo y Castillo que recibieron servicio de mantenimiento el 2013 y que recibieron mantenimiento periódico anteriormente**

| Tramo vecinal | km | Fecha de culminación de la obra | Estado de la Vía |
|---|---|---|---|
| Puerto Aucayacu - San Martín de Pucate - Primavera - San José de Pucate | 16,490 | jun-12 | Regular |
| Olivos Nueva – Esperanza | 33,478 | dic-12 | Regular |
| Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir, Santa Lucia – Esperanza | 20,700 | ene-13 | Bueno |
| San José de Pucate - Pavayacu - Alto Unión – Aspuzana | 16,500 | may-13 | Bueno |
| San Isidro de Languemack - UTC Bambú - Colina - Bijao, Bolognesi – Primavera | 27,440 | mar-13 | Bueno |
| Yacusisa - La Playa | 7,100 | jul-13 | Bueno |
| **TOTAL** | **121,708** | | |

Nota: El estado de la vía corresponde a la situación después de realizado el mantenimiento periódico.
Fuente: Liquidación de Contratos de mantenimiento periódico suscritos por el IVP Leoncio Prado.
Elaboración propia.

7. Por otro lado, hubo tres tramos que tenían un expediente de pre inversión que indicaba las malas condiciones de transitabilidad de los mismos, por lo que se requería una intervención distinta al mantenimiento rutinario, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.° 5: Tramos del distrito de José Crespo y Castillo que recibieron el servicio de mantenimiento el 2013 pese a tener expedientes de inversión que señalan el mal estado de los mismos.**

| Tramo vecinal | Comentario |
|---|---|
| Pueblo nuevo – San Juan de Porvenir, Santa Lucia - Esperanza. (*1) | Código SNIP 177258, declarado viable por primera vez el 13 de abril del 2011 y por última vez el 21 de octubre de 2013 indica como problema central: **Deficiente** nivel de transitabilidad vehicular […]. |
| PE5N – Puerto Jardines del Anda; Jardines del Anda – Puerto Muyuna del Anda. | Código SNIP 232004, declarado viable el 25 de marzo de 2013, indica como problema central: Tramo vecinal en **malas** condiciones […]. |
| Pendencia-Mariano Melgar. | Código SNIP 268621, declarado viable el 2013 indica como problema central: **Deficiente** nivel de transitabilidad[…]. |

Nota: Si bien es cierto el tramo Pueblo nuevo – San Juan de Porvenir, Santa Lucia – Esperanza recibió mantenimiento periódico el 2012 (Cuadro n.° 4), este podría haber cumplido su ciclo de vida dado que su última rehabilitación fue realizada el año 2000 (Cuadro n.° 3).
Fuente: Banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública.
Elaboración propia.

8. **En conclusión**, el IVP Leoncio Prado no contó con inventarios que proporcionen información precisa respecto al "estado del tramo" a fin de determinar la necesidad técnica del mantenimiento durante el 2013. Sin embargo, considerando la información del inventario vial georreferenciado del 2012, y las fechas de las últimas rehabilitaciones y mantenimientos periódicos recibidos, se determinó que en tres (03) tramos correspondía una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario y en siete (07) tramos no se pudo determinar si realmente correspondía el mantenimiento rutinario manual.

## II. Ejecución del servicio de MRM

9. En el año 2013, la municipalidad provincial de Leoncio Prado contó con un presupuesto inicial (PIA) de S/. 454 671 para la ejecución del servicio de MRM en ocho (08) tramos del distrito José Crespo y Castillo, de acuerdo al siguiente detalle.

**Cuadro n.° 6: Tramos vecinales del distrito de José Crespo y Castillo que recibieron financiamiento de recursos ordinarios para el servicio de mantenimiento**

| N.° | Tramo Vecinal | Extensión | Costo (km/mes) |
|---|---|---|---|
| 01 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate. | 16,490 | 500,27 |
| 02 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui. | 8,885 | 522,75 |
| 03 | Olivos Nueva – Esperanza. | 35,000 | 529,07 |
| 04 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza. | 20,700 | 563,28 |
| 05 | San José de Pucate - Pavayacu-Alto Unión-Unión-Aspuzana. | 13,000 | 510,00 |
| 06 | (San Isidro de Languemack) - UTC Bambú-Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera. | 16,000 | 510,00 |
| 07 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal. | 12,000 | 547,65 |
| 08 | Yacusisa - La Colpa (La playa). | 13,200 | 540,62 |

Nota: Las extensiones detalladas en el presente cuadro no coinciden con los detallados en el cuadro n.° 2 debido a que la fuente de información de dicho cuadro es el IVP, mientras que para el presente cuadro se realizó en función a la información remitida por PVD.
Fuente: Archivo electrónico Excel: Transferencia Programática Condicionada – Recursos Ordinarios a los Gobiernos Locales de Caminos Vecinales – Mantenimiento Rutinario 2013.
Elaboración propia.

10. Además de los recursos ordinarios, en el segundo semestre del 2013 se recibió financiamiento proveniente del Fondo de Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie) en dos oportunidades, para un primer grupo de cinco (5) tramos vecinales[62] y al finalizar el año un tramo adicional,[63] pero este último no recibió el servicio de mantenimiento durante el 2013.

Ejecución del servicio

11. Como se detalló en los párrafos anteriores fueron trece (13) tramos vecinales que recibieron el servicio de mantenimiento; sin embargo, de la evaluación efectuada a la "Liquidación de los contratos" se encontró que ninguno de los trece (13) tramos recibió de manera permanente el servicio de mantenimiento; sin embargo, ocho (8) de ellos recibieron el servicio por casi once (11) meses. Cabe señalar que, en diez (10) de los trece (13) tramos, el periodo de lluvias pudo haber afectado la provisión del servicio[64]. Los días sin mantenimiento se detallan en el siguiente cuadro:

62 El D.S. n.° 246-2013-EF, del 30 de setiembre de 2013 financió el servicio de mantenimiento de los siguientes tramos vecinales: 1) Sangapilla –Cerro Azul, 2) PE5N-Puerto Jardines del Anda; Jardines de Anda-Puerto Muyuna de Anda, 3) Primavera-Bajo Primavera, 4) Pendencia-Mariano Melgar y 5)Venenillo-Alto Corvina.

63 El D.S. n.° 323-2013-EF del 18 de diciembre de 2013 financió el servicio de mantenimiento del tramo vecinal Pacae-Pampa Hermosa-San Pablo.

64 De acuerdo a los avisos meteorológicos n.° 1 (04 de enero de 2013), 3 (11 de enero de 2013), 5 (21 enero de 2013), 6 (04 de febrero 2013) y 6 (04 de febrero de 2013) se presentaron lluvias intensas y moderadas durante los meses de enero y febrero del 2013 en la zona de la selva central (Huánuco), por lo que de acuerdo al GEMA, en estos periodos deben ejecutarse prioritariamente las labores de limpieza de calzada, remoción de derrumbes, limpieza de cunetas, limpieza de baden y las otras actividades como el bacheo, limpieza de alcantarillas, roce y limpieza se ejecutaran en la medida que las condiciones climáticas lo permitan.

**Cuadro n.° 7: Periodo y número de días que no recibieron el servicio de mantenimiento los tramos vecinales del distrito José Crespo y Castillo durante el año 2013**

| N° | Tramo vecinal | Periodo sin mantenimiento | Días sin mantenimiento |
|---|---|---|---|
| 1 | Puerto Aucayacu – San Martin de Pucate – Primavera – San José de Pucate | Del 14 de agosto al 05 de septiembre 2013 | 23 días calendarios |
| 2 | Anda – El Árabe – José Carlos Mariátegui | Del 14 de agosto al 05 de septiembre 2013 | 23 días calendarios |
| 3 | Olivos Nueva – Esperanza | Del 01 de al 10 de febrero y del 19 de agosto al 5 de septiembre 2013 | 28 días calendarios |
| 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia-Esperanza | Del 01 de al 10 de febrero y del 19 de agosto al 5 de septiembre 2013 | 28 días calendarios |
| 5 | San Jose dePucate-Pavayacu-Alto Union-Unión-Aspuzana | Del 01 de al 10 de febrero y del 19 de agosto al 5 de septiembre 2013 | 28 días calendarios |
| 6 | San Isidro de Languemack-Utc Bambú-Colina-Bijao-Bolognesi-Primavera | Del 19 de agosto al 05 de septiembre 2013 | 18 días calendarios |
| 7 | Nvo Prog-Victoria-Km8-Dvo Pto Cotomono-Ramalito-Papayal-Las Flores | Del 01 de al 10 de febrero y del 19 de agosto al 5 de septiembre 2013 | 28 días calendarios |
| 8 | Yacusisa-La Playa | Del 01 de al 10 de febrero y del 19 de agosto al 5 de septiembre 2013 | 28 días calendarios |
| 9 | Sangapilla – Cerro Azul | Del 01 de enero al 31 de julio del 2013 | 212 días calendarios |
| 10 | PE5N – Puerto Jardines del Anda; Jardines del Anda – Puerto Muyuna del Anda | Del 01 de enero al 31 de julio del 2013 | 212 días calendarios |
| 11 | Primavera – Bajo Primavera | Del 01 de enero al 31 de julio del 2013 | 212 días calendarios |
| 12 | Pendencia – Mariano Melgar | Del 01 de enero al 31 de julio del 2013 | 212 días calendarios |
| 13 | Venenillo – Alto Corvina – UTC | Del 01 de enero al 31 de julio del 2013 | 212 días calendarios |

Fuente: Liquidación de Contratos de mantenimiento rutinario manual suscritos el 2013 por el IVP Leoncio Prado para el mantenimiento rutinario.
Elaboración propia.

Asignación presupuestal

12. PVD para el 02 de julio de 2012, previó la asignación de recursos presupuestales correspondiente al año 2013, para el mantenimiento rutinario de ocho (08) tramos vecinales detallados en el cuadro n.° 5, se solicitó al MEF por intermedio del MTC el monto de S/. 944 716,00 incluyendo el 10% de gastos operativos. Sin embargo, se asignó a dicha fecha, el importe de S/. 454 671,00.

13. Complementariamente a lo señalado, mediante un oficio circular,[65] el Director Ejecutivo (e) de Provias Descentralizado manifestó a los Alcaldes Provinciales a nivel nacional, que el importe asignado en el PIA 2013 corresponde a cinco (05) meses debido a que el MEF ha aprobado solo el 48,23% del monto del presupuesto solicitado.

14. Con dicho presupuesto en el mes de febrero de 2013 se suscribió los contratos entre el IVP Leoncio Prado y los contratistas estableciéndose un plazo de ejecución del mantenimiento de 5 meses, tal como se detalla a continuación:

65 Oficio (c) N° 052-2012-MTC/21 de 27 de diciembre de 2012.

**Cuadro n.° 8: Tramos vecinales del distrito José Crespo y Castillo que recibieron el servicio de mantenimiento durante el año 2013 por número de contrato y periodo del mismo**

| N.° | Tramo Vecinal | Contrato N.° | Periodo del contrato |
|---|---|---|---|
| 1 | Puerto Aucayacu – San Martin de Pucate – Primavera – san José de Pucate | 006-2013-IVP-LP/ADS. | Del 06 de febrero al 06 de Julio 2013. |
| 2 | Anda – El Árabe – José Carlos Mariátegui | 007-2013-IVP-LP/ADS. | Del 06 de febrero al 06 de julio 2013. |
| 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 013-2013-IVP-LP/ADS. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |
| 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia-Esperanza | 010-2013-IVP-LP/ADS. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |
| 5 | San Jose dePucate-Pavayacu-Alto Union-Unión-Aspuzana | 012-2013-IVP-LP/ADS. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |
| 6 | San Isidro de Languemack-Utc Bambú-Colina-Bijao-Bolognesi-Primavera | 011-2013-IVP-LP/ADS. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |
| 7 | Nvo Prog-Victoria-Km8-Dvo Pto Cotomono-Ramalito-Papayal-Las Flores | 014-2013-IVP-LP/ADS. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |
| 8 | Yacusisa-La Playa | 015-2013-IVP-LP/AMC. | Del 11 de febrero al 11 de julio 2013. |

Fuente: Liquidación de Contratos de mantenimiento rutinario manual suscritos el 2013 por el IVP Leoncio Prado
Elaboración propia.

15. Posteriormente en el mes de septiembre, los ocho (08) tramos vecinales, que se detallan en el siguiente cuadro, recibieron financiamiento proveniente de la Ley n.° 30066:

**Cuadro n.° 9: Tramos vecinales que recibieron financiamiento para su mantenimiento con recursos provenientes de la Ley 30066 en el distrito de José Crespo y Castillo**

| N.° | Tramo Vecinal | Presupuesto-2013 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Mantenimiento | Gastos Operativos | Total |
| 1 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate | 32 998,00 | 3300,00 | 36 298,00 |
| 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui. | 18 579,00 | 1858,00 | 20 437,00 |
| 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 74 070,00 | 7407,00 | 81 447,00 |
| 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza. | 46 640,00 | 4664,00 | 51 304,00 |
| 5 | San Jose de Pucate - Pavayacu-Alto Unión-Unión-Aspuzana | 26 520,00 | 2652,00 | 29 172,00 |
| 6 | UTC Bambu- Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera | 32 640,00 | 3264,00 | 35 904,00 |
| 7 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal | 26 287,00 | 2629,00 | 28 916,00 |
| 8 | Yacusisa - La Colpa | 28 545,00 | 2855,00 | 31 400,00 |
| | **TOTAL** | **286 279,00** | **28 629,00** | **314 908,00** |

Fuente: Convenio de transferencias de recursos n.° 297-2013-MTC/21 Ley 30066
Elaboración propia.

16. Con dicho presupuesto se realizaron autorizaciones de prestaciones adicionales y contratos complementarios en tanto se realice los procesos de selección respectivos para continuar con el servicio de mantenimiento, tal como se detalla en el siguiente caso:

**Cuadro n.° 10: Prestaciones adicionales y contratos complementarios realizados el 2013 en los tramos vecinales que recibieron financiamiento para su mantenimiento con recursos provenientes de la Ley n.° 30066 en el distrito de José Crespo y Castillo**

| N.° | Tramo Vecinal | Prestación Adicional | Contrato Complementario |
|---|---|---|---|
| 1 | Puerto Aucayacu-San Martin de Pucate-Primavera-San José de Pucate | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 069-2013-GG-IVP/LP, del 07 de julio al 13 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 007-2013-IVP-LP al Contrato n.° 006-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 070-2013-GG-IVP/LP, del 07 de julio al 13 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 008-2013-IVP-LP al Contrato n.° 007-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 3 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia-Esperanza | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 074-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 012-2013-IVP-LP al Contrato n.° 010-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 4 | San Isidro de Languemack-Utc Bambu-Colina-Bijao-Bolognesi-Primavera | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 075-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 013-2013-IVP-LP al Contrato n.° 011-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 5 | San Jose de Pucate-Pavayacu-Alto Union-Union-Aspuzana | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 076-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 014-2013-IVP-LP al Contrato n.° 012-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 6 | Olivos Nueva – Esperanza | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 077-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 015-2013-IVP-LP al Contrato n.° 013-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 7 | Nuevo Progreso-Victoria-Km8-Desvio Puerto Cotomono-Ramalito-Papayal-Las Flores | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 078-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 016-2013-IVP-LP al Contrato n.° 014-2013-IVP-LP/ADS por el periodo del 06 al 30 de setiembre 2013. |
| 8 | Yacusisa-La Playa | Prestaciones adicionales, Resolución de Gerencia n.° 079-2013-GG-IVP/LP, del 12 de julio al 18 de agosto 2013. | Contrato complementario n.° 017-2013-IVP-LP al Contrato n.° 015-2013-IVP-LP/AMC, del 06 al 30 de setiembre del 2013. |

Fuente: Liquidación de Contratos de mantenimiento rutinario manual suscritos el 2013 por el IVP Leoncio Prado
Elaboración propia.

17. Posteriormente, para los ocho (08) tramos vecinales en mención, se suscribieron contratos para el servicio de mantenimiento por tres (03) meses del 01 de octubre al 31 de diciembre del 2013.

18. Adicionalmente, se evidencia que en los cinco (05) tramos vecinales que recibieron financiamiento del Fonie (primer grupo), el servicio de mantenimiento se programó, se asignó y se realizó solo durante seis meses (cinco meses del 2013 y uno durante el 2014) siendo que el Convenio[66] para dicho fin fue suscrito el 08 de junio de 2013; sin embargo, la autorización de la transferencia se realizó en el mes de setiembre 2013, no permitiendo que el servicio de mantenimiento se realice de manera permanente.

19. Finalmente, existió una brecha presupuestal para poder brindar el servicio de mantenimiento durante los 12 meses en los trece (13) tramos vecinales de S/. 405 142,93 (diferencia entre el presupuesto necesario para 12 meses y el asignado), acorde a lo que se indica en el siguiente cuadro:

66 Convenio n.° 119-2013-MTC/21 Convenio de transferencias de recursos bajo la modalidad de modificación presupuestaria – FONIE.

**Cuadro n.° 11: Presupuesto necesario para realizar el servicio de mantenimiento durante los 12 meses versus el presupuesto asignado por tramo vecinal**

| N° | Tramo vecinal | Km (*1) | COSTO km/mes (S/) (*2) | Presupuesto necesario para los 12 meses (S/.) | Presupuesto asignado (S/.) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Puerto Aucayacu – San Martin de Pucate – Primavera – San José de Pucate | 16,49 | 424,44 | 83 988,19 | 83 942,00 |
| 2 | Anda – El Árabe – José Carlos Mariátegui | 8,89 | 442,74 | 47 231,50 | 26 825,00 |
| 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 33,48 | 529,04 | 212 547,11 | 188 422,00 |
| 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia-Esperanza | 20,70 | 563,28 | 139 918,75 | 118 645,00 |
| 5 | San Jose dePucate-Pavayacu-Alto Union-Unión-Aspuzana | 16,50 | 509,09 | 100 799,82 | 33 337,82 |
| 6 | San Isidro de Languemack-Utc Bambú-Colina-Bijao-Bolognesi-Primavera | 27,45 | 505,53 | 166 521,58 | 83 030,00 |
| 7 | Nvo Prog-Victoria-Km8-Dvo Pto Cotomono-Ramalito-Papayal-Las Flores | 25,40 | 547,24 | 166 798,75 | 66 870,00 |
| 8 | Yacusisa-La Playa | 7,10 | 538,03 | 45 840,16 | 72 614,00 |
| 9 | Sangapilla – Cerro Azul | 11,00 | 514,95 | 67 973,40 | 37 920,00 |
| 10 | PE5N – Puerto Jardines del Anda; Jardines del Anda – Puerto Muyuna del Anda | 4,085 | 429,07 | 21 033,01 | 13 674,00 |
| 11 | Primavera – Bajo Primavera | 3,14 | 495,69 | 18 677,60 | 10 273,00 |
| 12 | Pendencia – Mariano Melgar | 4,00 | 506,96 | 24 334,08 | 13 385,00 |
| 13 | Venenillo – Alto Corvina – UTC | 16,00 | 517,90 | 99 436,80 | 41 020,00 |
| **TOTAL** | | | | **1 195 100,75** | **789 957,82** |

Nota: (*1) Corresponde a la longitud del tramo vecinal que considera el IVP LP los cuales difieren de las longitudes que considera PVD.
(*2) Corresponde a los costos kilómetro por mes adjudicados por el IVP LP en el último proceso convocado en el año 2013 para contratar el servicio de mantenimiento.
Fuente: Liquidación de Contratos de mantenimiento rutinario manual suscritos el 2013 por el IVP Leoncio Prado.
Elaboración propia.

20. Esta brecha presupuestal descritas en el cuadro anterior, estaría explicado en parte ya que se ha evidenciado que existen diferencias en el número de kilómetros de los referidos tramos vecinales, tal como se detalla:

**Cuadro n.° 12: Diferencias de longitudes (km) en los tramos vecinales del distrito de JCC que recibieron el servicio de mantenimiento durante el 2013**

| Tramo vecinal | Longitud según PVD | Longitud según IVP |
|---|---|---|
| Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate | 16,490 | 16,49 |
| Olivos Nueva – Esperanza | 35,000 | 33,48 |
| Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza | 20,700 | 20,70 |
| San Jose de Pucate - Pavayacu-Alto Union-Union-Aspuzana | 13,000 | 16,50 |
| (San Isidro de Languemack) - UTC Bambú- Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera | 16,000 | 27,45 |
| Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal | 12,000 | 25,40 |
| Yacusisa - La Colpa (La playa) | 13,200 | 7,10 |
| **TOTALES** | **126,390** | **147,12** |

Fuentes: Transferencia Programática Condicionada – Recursos Ordinarios a los Gobiernos Locales de Tramos Vecinales – Mantenimiento Rutinario – 2013 – Mes de diciembre. (Archivo Excel otorgado por PVD)
Bases de los procesos de selección ADS 5-2013/CEP-IVP/LP, AMC 24-2013/CEP-IVP/LP, AMC 3-2013/CEP-IVP/LP, AMC 26-2013/CEP-IVP/LP, ADS 7-2013/CEP-IVP/LP, ADS 24-2013/CEP-IVP/LP, ADS 8-2013/CEP-IVP/LP, ADS 25-2013/CEP-IVP/LP, ADS 9-2013/CEP-IVP/LP, ADS 28-2013/CEP-IVP/LP, ADS 10-2013/CEP-IVP/LP, ADS 26-2013/CEP-IVP/LP, ADS 13-2013/CEP-IVP/LP, ADS 27-2013/CEP-IVP/LP, AMC 6-2013/CEP-IVP/LP, AMC 29-2013/CEP-IVP/LP
Elaboración propia.

Ejecución de otros mantenimientos

21. Por otra parte, la población demanda a los gobiernos locales otros tipos de intervenciones que involucran el uso de maquinaria sobre los tramos vecinales, así se evidenció que en el distrito de José Crespo y Castillo, la población organizada contribuyó con mano de obra no calificada; petróleo; alimentación; etc. logrando que finalmente se intervenga sobre dieciocho (18) tramos vecinales, situación que no se realiza empleando los instrumentos de planificación vial sino, en su mayor parte, mediante el presupuesto participativo y solicitudes de la población presentados a la municipalidad, lo expuesto se detalla en el cuadro:

**Cuadro n.° 13: Tramos vecinales del distrito de José Crespo y Castillo que fue intervenido por la Municipalidad Distrital durante el 2013**

| N.° | N° CONVENIO | OBJETO | APORTE DE LA MUNICIPALIDAD | APORTE DE LA COMUNIDAD | TIEMPO |
|---|---|---|---|---|---|
| 01 | 068-13-MDJCC-A | Rehabilitación y mejoramiento de la trocha carrozable del caserío Alto Pacae – comprensión del distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga D7<br>Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Rodillo vibratorio<br>Dos volquetes | 1197 galones de petróleo<br>Mano de obra no calificada<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 02 | 069-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozablePavayacu – Repartición Bambú – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga D7 – 1 día<br>Cargador frontal – 7 días<br>Motoniveladora – 7 días<br>Rodillo vibratorio – 6 días<br>Dos volquetes – 7 días | 1070 galones de petróleo<br>Mano de obra no calificada<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 07 días |
| 03 | 067-13-MDJCC-A | Apertura y Rehabilitación de las calles y plaza de armas en el caserío 7 de octubre – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga D7<br>Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Rodillo vibratorio<br>Dos volquetes | 1197 galones de petróleo<br>Mano de obra no calificada<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 04 | 064-13-MDJCC-A | Actualización del convenio n.° 039-09-MDJCC-A "Rehabilitación de trocha carrozable tramo km 19 – Valle del encanto – Caserío 7 de octubre – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | 423 galones de petróleo (S/ 6000,00)<br>Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Rodillo vibratorio<br>Un volquete de 15m3 | 237 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa.<br>20.64 galones de lubricantes<br>11.50 kilos de grasa | 05 días |
| 05 | 142-13-MDJCC-A | Rehabilitaciónde trocha carrozable del caserío acceso tramo Bijao – Puerto Pucate – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Rodillo vibratorio<br>Un volquete | 337 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 04 días |
| 06 | 131-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozablecaserio Alto Sangapilla – Alto Belen km 0+000 al km 4+00 – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal – 9 días<br>Motoniveladora – 7 días<br>Rodillo vibratorio – 8 días<br>Dos volquetes – 9 días | 1125 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 09 días |
| 07 | 128-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable en los caseríos de Tacna y Montero – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga – 12 días | 630 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 12 días |
| 08 | 120-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable caserío La Victoria – Alto Victoria – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga – 8 días<br>250 galones de petróleo | 350 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía del operador<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 08 días |
| 09 | 117-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable Valle Aspuzana – Distrito de José Crespo y | Tractor oruga – 54 días | 3000 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía del operador | 54 días |

| N.° | N° CONVENIO | OBJETO | APORTE DE LA MUNICIPALIDAD | APORTE DE LA COMUNIDAD | TIEMPO |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | | Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | |
| 10 | 104-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable caserío San Isidro de Languemack – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Rodillo vibratorio<br>Dos volquetes | 751 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 11 | 115-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozablecaserios El encanto del salvador y Nueva Colina – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal – 9 días<br>Motoniveladora – 9 días<br>Rodillo vibratorio – 9 días<br>Dos volquetes – 9 días | 1075 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 09 días |
| 12 | 112-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable caserío San José de Pucate tramo III – Carretera sector Pandisho – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes | 719 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 13 | 113-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable caserío San Martín de Pucate tramo II – Sector Markario – Sector Hitler – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes<br>Rodillo vibratorio | 719 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 14 | 094-13-MDJCC-A | Entre la Mun. JCC y la Asociación de productores industrializados de porcinos, para realizar los trabajos de rehabilitación de la trocha carrozable repartición Bambú – Módulos porcinos – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes<br>Rodillo vibratorio | 192 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 01 día |
| 15 | 081-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable en el caserío Víctor Languemack – Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes<br>Rodillo vibratorio | 743 galones de petróleo<br>Mano de obra no calificada<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 06 días |
| 16 | 079-13-MDJCC-A | Culminación de enripiado de trocha carrozable caserío San José de Pucate tramo I y tramo II– Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes<br>Rodillo vibratorio<br>733 galones de petróleo | Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 07 días |
| 17 | 077-13-MDJCC-A | Rehabilitación de trocha carrozable caserío La Victoria – Alto Victoria– Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Tractor oruga<br>250 galones de petróleo | 350 galones de petróleo<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 08 días |
| 18 | 071-13-MDJCC-A | Ripiado de calles del caserío Nuevo Copal– Distrito de José Crespo y Castillo – Leoncio Prado – Huánuco. | Cargador frontal<br>Motoniveladora<br>Dos volquetes<br>Rodillo vibratorio | 329 galones de petróleo<br>Mano de obra no calificada<br>Seguridad y custodia de las máquinas<br>Alimentación y estadía de los operadores<br>Costo de traslado de las máquinas de la Municipalidad a la obra y viceversa. | 02 días |

Nota: Si bien es cierto la intervención detallada en la columna "objeto" no indica mantenimiento, en el Oficio n.° 490-2014-MDJCC-A, se indica que dichas intervenciones son los mantenimientos realizados durante el 2013.
Fuente: Oficio n.° 490-2014-MDJCC-A del 30 de septiembre del 2014.
Elaboración propia.

22. **En conclusión**, el servicio de MRM no se realizó de manera permanente en los trece (13) tramos; sin embargo, en ocho (8) de ellos se ofreció el servicio por once (11) meses. Además, se ha identificado que la asignación inicial de recursos financieros solo alcanzó para contratar el servicio durante cinco (5) meses; por lo cual, el gobierno nacional asignó recursos complementarios (ley n.° 30066 y Fonie).

## III. Seguimiento del servicio de MRM

Seguimiento a la ejecución física

23. El seguimiento de la ejecución física a cargo del IVP Leoncio Prado, tal como lo establecía los Convenios firmados con PVD, se debió realizar de acuerdo a lo establecido en el estudio GEMA, el cual indicaba que previamente al pago del servicio, se debe hacer una evaluación de los resultados logrados por el mismo; el cual se lleva a cabo principalmente mediante la Ficha n.° 3 y Formato n.° 4; toda vez que constituyen los documentos que permiten evaluar la transitabilidad del tramo.

24. Es de indicar que el Jefe de Operaciones del IVP es el que debe realizar la supervisión del servicio de mantenimiento, tal como lo establece el ROF del IVP[67] esto está ligado a la supervisión que PVD a través del GEMA ha establecido se debe realizar de acuerdo al logro de resultados de las actividades de mantenimiento, por lo que se advierte que el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento se sustenta en la supervisión que efectúa el Jefe de Operaciones del IVP buscando el cumplimiento de los indicadores señalados en las Normas de Evaluación para las diversas actividades de mantenimiento del tramo.

25. Es de indicar que los trece (13) contratos del servicio de mantenimiento, suscritos entre el IVP y los contratistas no establecieron como requisito previo al pago el control de resultados, solo se exige la conformidad del servicio, tal como se precisa en la cláusula cuarta "Forma de pago": *"LA ENTIDAD [IVP Leoncio Prado], se obliga a pagar la contraprestación a EL CONTRATISTA en valorizaciones mensuales y en nuevos soles, en plazo de 10 días, luego de la recepción formal y completa de la documentación correspondiente[…]"*

26. Así tampoco en los Términos de Referencia que formaron parte de las Bases Administrativas, se colocó como condición previa al pago la evaluación de los resultados del servicio estipulándose en su numeral 7 "Alcances del Servicio" que: *"[...] Para el control de los trabajos realizados, la Empresa presentará mensualmente ante el IVP Leoncio Prado un informe con los formatos debidamente llenados de acuerdo a las indicaciones emitidas por la Jefatura de Operaciones del IVP Leoncio Prado".* Sin especificar, que tipo de formatos son los que se debían presentar[68].

27. Por otro lado, en los trece (13) tramos vecinales la Ficha n.° 3 reflejó un promedio ponderado menor a 80 puntos. Cabe señalar que no se ha definido un valor límite para el puntaje global de la ficha n.° 3 que permita concluir sobre el nivel de transitabilidad de los tramos.

---

[67] Al respecto, se indica que es función del Jefe de Operaciones: "Inspeccionar los proyectos y procesos contratados, mediante la revisión y verificación de los estudios, obras y supervisión del programa de inversión correspondiente a la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura de la red vial rural",

[68] Del mismo modo, el numeral 8 "Forma de pago" de los Términos de Referencia, indica que:"El pago por la prestación del servicio se realizará en forma mensual, luego de recibido el desembolso respectivo y ante la presentación formal, oportuna y sin observaciones del Informe Mensual y que se resumen en:

- Factura indicando el mes correspondiente.
- La conformidad del servicio y valorización, otorgada por el Jefe de Operaciones del IVP Leoncio Prado, aprobada por el Gerente General.
- Certificado de conformidad de la Municipalidad Distrital o autoridades comunales al cual pertenece el camino vecinal.
- Relación actualizada del personal que prestó servicio durante el mes.
- Informe mensual del desarrollo del servicio y su cumplimiento, indicando los problemas, deficiencias, irregularidades, dificultades o condiciones inseguras que se presenten, recomendando la adopción de medidas específicas a que hubiere lugar."

Seguimiento a la ejecución financiera

28. En torno al seguimiento de la ejecución financiera, se debe aclarar que el IVP Leoncio Prado depende de las transferencias que le realiza los gobiernos locales a las cuentas bancarias del IVP para su ejecución; sin embargo, las herramientas informáticas con las que cuenta el IVP Leoncio Prado, no son suficientes para la realización de un seguimiento completo de la ejecución financiera de los recursos transferidos para el servicio de mantenimiento, ya que no cuenta con los módulos completos del SIAF.

29. Lo anteriormente expuesto, conllevó a que no se pueda conocer el detalle del gasto (entre ellos los gastos por kilómetros mantenidos) efectuado como producto de la ejecución financiera, con lo cual no se contribuyó en alertar sobre problemas y riesgos que ayuden a la obtención de los resultados esperados del servicio de mantenimiento y a la transparencia del mismo.

30. **En conclusión**, se ha evidenciado que las labores de seguimiento a la ejecución del servicio de mantenimiento se centraron sólo en el cumplimiento de actividades y no en el control de resultados; y en lo que respecta al seguimiento del avance financiero, el IVP no contó con los sistemas que permitirían un adecuado control de los recursos que le fueron transferidos por los gobiernos locales; lo cual no permitió determinar el estado del tramo, ni los riesgos durante la ejecución del servicio.

## IV. Resumen

31. El 2013 se ejecutó el servicio de MRM sobre trece (13) caminos vecinales a pesar de carecer de instrumentos de planificación estratégica y operativa que justifiquen la necesidad de dicha intervención. Tres (03) de ellos requerían otro tipo de intervención, toda vez que presentaban proyectos de pre-inversión declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública que detallaban su mal estado de transitabilidad.

26. Además; se ha identificado, que el servicio de MRM ejecutado el 2013 no fue permanente durante todo el año; asimismo, la asignación presupuestal resultó insuficiente. Además, las labores de seguimiento no contemplaron el control de los resultados del servicio. Asimismo, el IVP no cuenta con las herramientas informáticas necesarias para el control de la ejecución financiera.

# Anexo n.° 4

## Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones de los tres niveles de gobierno

**MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO**

| Atribución | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Local |
|---|---|---|---|
| Políticas, Normatividad y Regulación | Formular la política nacional y sectorial de infraestructura vial, en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados. | Formular y aprobar la política regional de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y sectorial. | Formular y aprobar la política local de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y regional. |
| | Formular, y aprobar cuando corresponda, normas, regulaciones, y lineamientos técnicos, de alcance nacional, en infraestructura vial. | Formular y aprobar normas complementarias en infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con las normas nacionales. | Formular y aprobar normas complementarias en infraestructura vial de nivel local, en concordancia con las normas nacionales y regionales. |
| Planeamiento | Formular y aprobar planes de infraestructura vial de alcance nacional. | Formular y aprobar planes de infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional. | Formular y aprobar planes de infraestructura vial de nivel local, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional y regional. |
| | Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Nacional. | Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Departamental o Regional. | Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción. |
| | Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos de alcance nacional, en infraestructura vial. | Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos regionales, en infraestructura vial. | Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos locales, en infraestructura vial. |
| Administración y Ejecución | Conducir el sistema de peaje a nivel nacional y autorizar su funcionamiento, operar peajes y pasajes en la Red Vial Nacional. | Operar peajes y pasajes en la Red Vial Departamental o Regional. | Operar peajes y pasajes en la Red Vial Vecinal o Rural y peajes en vías urbanas de su jurisdicción. |
| | Conducir el sistema nacional de emergencias viales. | Participar en el sistema nacional de emergencias viales, en lo correspondiente a la Red Vial Departamental o Regional. | Participar en el sistema nacional de emergencias viales, en lo correspondiente en la Red Vial Vecinal o Rural |
| | Fiscalizar la gestión de la Red Vial Nacional. | Fiscalizar la gestión de la Red Vial Departamental o Regional. | Fiscalizar la gestión de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción. |
| | Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial a nivel nacional. | Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial de nivel regional. | Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial de nivel local y vías urbanas de su jurisdicción. |
| | Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel nacional. | Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial de nivel regional. | Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial de nivel local. |
| | Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas, en infraestructura vial. | Prestar apoyo técnico a los gobiernos locales complementando las acciones del Gobierno Nacional, para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas en infraestructura vial. | |
| | Difundir la política y normativa nacional y sectorial, de infraestructura vial. | Difundir la política y normativa sectorial y regional, de infraestructura vial. | Difundir la política y normativa sectorial y local, de infraestructura vial. |
| | Supervisar la gestión de la Red Vial Nacional. | Supervisar la gestión de la Red Vial Departamental o Regional. | Supervisar la gestión de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción. |

| Atribución | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Local |
|---|---|---|---|
| Seguimiento y Evaluación | Supervisar el cumplimiento de la política nacional y sectorial, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de alcance nacional. | Supervisar el cumplimiento de la política regional, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel regional. | Supervisar el cumplimiento de la política local, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel local. |
| | Evaluar el cumplimiento de la política nacional y sectorial, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de alcance nacional. | Evaluar el cumplimiento de la política regional, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel regional. | Evaluar el cumplimiento de la política local, planes, programas y proyectos, de infraestructura. |

Fuente: Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones de los sectores transportes y comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, aprobada con Decreto Supremo N.° 019-2011-MTC de 13 de mayo de 2011.

# Anexo n° 5
# Nota técnica sobre las bases de datos

## ANEXO 5-A: FICHA DE TIPOLOGIZACIÓN DE IVP (ENERO-JUNIO 2013)

La base de datos con la tipologización de los IVP, remitida por la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI) el 13 de noviembre del 2014, procesa semestralmente la información recogida mediante la "Ficha de Tipologización", cuyo llenado debe tener la firma de algún miembro del Comité Directivo.

Esta "Ficha de Tipologización" agrupa las preguntas en cinco temas (Véase el Cuadro n°. 1), las cuales reciben un puntaje según su respuesta. Así, el puntaje total del IVP se calcula sumando dichos puntajes. Finalmente, se califica al IVP en cuatro niveles: **Nivel I**, que denota "incipiente capacidad de gestión; **Nivel II**, "baja capacidad de gestión"; **Nivel III**, "capacidad aceptable de gestión"; y **Nivel IV**, "gestión de alto desempeño".

**Cuadro n°. 1: Temática de la "Ficha de Tipologización"**

| Tema | | Preguntas | |
|---|---|---|---|
| **1** | COMPROMISO DEL COMITÉ DIRECTIVO CON LA GESTIÓN VIAL A TRAVÉS DEL IVP | 1.1 | ¿Cuántos Acuerdos sobre gestión vial a favor del IVP han sido tomados por el Comité Directivo del IVP y se están implementando, durante enero - junio 2013? |
| | | 1.2 | ¿En qué medida el Comité Directivo financió el funcionamiento/operatividad del IVP en el período enero - junio 2013? |
| | | 1.3 | ¿En qué medida los gobiernos locales han firmado los Convenios de Cofinanciamiento para el mantenimiento vial rutinario (MVR) en el período 2013? (con financiamiento de los Municipios y/o Gobierno Regional u otros) |
| | | 1.4 | ¿En qué medida los gobiernos locales co-financiaron el mantenimiento vial rutinario (MVR) en el período 2013? (con transferencias del MEF) |
| | | 1.5 | ¿Cuál es el nivel de permanencia del Equipo de Gestión del IVP durante los últimos 12 meses? |
| | | 1.6 | ¿El IVP cuenta con local y equipo de cómputo) |
| | | 1.7 | ¿Qué otras funciones viene asumiendo el IVP, además de la gestión vial? |
| **2** | PLANIFICACION VIAL | | Planificación Estratégica |
| | | 2.1 | ¿Cuál es el estado situacional del Plan Vial Provincial Participativo (PVPP)? |
| | | 2.2 | ¿Cómo fue financiado está siendo financiado la formulación ò actualización del Plan Vial? |
| | | 2.3 | ¿El IVP Cuenta con Plan Estratégico Institucional (PEI)? |
| | | 2.4 | ¿El Plan de Desarrollo Concertado Provincial, en la parte de vialidad, considera algunos de los 10 primeros tramos del Plan Vial? |
| | | | Planificación Operativa |
| | | 2.5 | ¿Cuál es la Situación del Plan Operativo Institucional o Plan de Acción 2013 del IVP? |
| | | 2.6 | ¿Qué porcentaje del Presupuesto Participativo (PP) 2014 ha logrado obtener el IVP para proyectos viales? |
| | | 2.7 | ¿Qué porcentaje de tramos de caminos vecinales del Plan Vial Provincial han sido rehabilitados por toda fuente de financiamiento? (hasta el período de evaluación, es acumulativo) |
| | | 2.8 | ¿Qué porcentaje de tramos de caminos de herradura del Plan Vial Provincial han sido mejorados por toda fuente de financiamiento? (hasta el período de evaluación, es acumulativo) |
| **3** | GESTION ADMINISTRATIVA -FINANCIERA | 3.1 | ¿Cuál es el estado situacional de los Instrumentos administrativos de Gestión del IVP (ROF, CAP, MOF)? |
| | | 3.2 | ¿Cuál es el nivel de operatividad del IVP? |
| | | 3.3 | ¿Qué acciones realiza el IVP para visibilizar la importancia de la gestión vial y la importancia de género en la gestión vial? (puede marcar más de una alternativa) |
| | | 3.4 | ¿Qué monto de Recursos financieros de otras fuentes de financiamiento diferentes a Provías, han sido obtenidos por el IVP entre enero - junio 2013? |
| | | 3.5 | ¿Qué tiempo demora el pago de las Valorizaciones delas MEMVs por el Mantenimiento Rutinario? |
| | | 3.6 | La última rendición de transferencias sobre Mantenimiento Rutinario presentadas por el IVP corresponden: |
| **4** | GESTION TECNICA OPERATIVA | | Estudios |
| | | 4.1 | ¿Entre enero - junio 2013 , el IVP formuló o gestionó la elaboración de perfiles y/o expedientes técnicos de construcción, rehabilitación de caminos vecinales priorizados en el PVPP? (puede marcar más de una alternativa) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 4.2 | ¿Entre enero - junio 2013, el IVP formuló o gestionó la elaboración de expedientes técnicos de mantenimiento periódico de caminos vecinales priorizados en el PVPP? (puede marcar más de una alternativa) |
| | | 4.3 | ¿Entre enero - junio 2013, el IVP formuló o gestionó la elaboración de perfiles y/o expedientes técnicos de mejoramiento de caminos herradura priorizados en el PVPP? (puede marcar más de una alternativa) |
| | | | Obras y Mantenimiento |
| | | 4.4 | ¿Cuántos meses de servicio de Mantenimiento Vial Rutinario ha contratado durante el primer semestre 2013? (considerar el periodo de contratación 2013) |
| | | 4.5 | Teniendo en cuenta la Ficha Nro. 3 del Gema ¿Cuál es el estado de transitabilidad de los caminos vecinales contratados ? (tomar promedio de los 6 últimos meses del total de tramos con mantenimiento rutinario) |
| | | 4.6 | El IVP cumplió con remitir a la Oficinas Zonales en los plazos establecidos las fichas y formatos requeridos por el Gema? (tomar promedio de los últimos 6 meses) |
| | | 4.7 | ¿Cuál es el % de mujeres que participan en las Organizaciones de Mantenimiento Vial(MEMV)? (tomar promedio del total que participen) |
| | | 4.8. | ¿Con qué frecuencia el Jefe de Operaciones realiza la supervisión del trabajo de las MEMV? |
| | | 4.9. | ¿Cuántas obras de arte, recompactaciones y otros han ejecutado con saldos del cofinanciamiento del 2012 proveniente de los GLs para Mantenimiento Vial Rutinario? |
| | | 4.10 | ¿Cuántas obras de mantenimiento periódico gestionó el IVP de enero a junio 2013 por diversas fuentes de financiamiento? |
| | | 4.11 | ¿Cuántas obras viales de construcción y/o rehabilitación gestionó el IVP de enero a junio 2013 por otras fuentes de financiamiento diferentes a Provías Descentralizado? |
| **5** | RECURSOS HUMANOS | 5.1 | ¿Cuál es la experiencia laboral del Gerente General del IVP en gestión vial y/o gestión pública? |
| | | 5.2 | ¿El IVP cuenta con un Jefe de Operaciones y qué experiencia tiene en infraestructura vial ? |
| | | 5.3 | ¿El IVP cuenta con un Asistente Administrativo y qué experiencia tiene en sistemas administrativos públicos? |
| | | 5.4 | ¿Al menos uno del Equipo Gestión del IVP cuenta con experiencia en procesos de adquisiciones y de contrataciones? |
| | | 5.5 | ¿Qué personal integra el Equipo de Gestión del IVP y cuál es su condición laboral? (pregunta de respuesta múltiple) |

Fuente: Base de datos de Tipologización de los IVP proporcionada por la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional – Provías Descentralizado.
Elaboración propia.

De este modo, de los 188 IVP con fecha de creación anterior al 2013, se contó con datos para 175 IVP, pero solo 174 fueron categorizados en alguno de los cuatro (4) niveles, según la metodología. Asimismo, considerando la información provista por la Unidad Gerencial de Transporte Rural respecto a la Transferencia Programática Condicionada a los gobiernos locales realizada durante el año 2013, sólo 169 IVP recibieron recursos (Véase el Cuadro n°. 2), de los cuales 6 no fueron calificados en el proceso de tipologización analizado.

**Cuadro n°. 2: Número de provincias que recibieron Transferencia financiera para MRM según fuente de financiamiento**

| Fuente de financiamiento | Número de IVP |
|---|---|
| **Toda fuente de financiamiento** | **169** |
| Sólo Recursos Ordinarios (PIA) | 163 |
| Sólo Ley 30066 (R. Ordinarios) | 99 |
| Sólo Fonie I Grupo (R. Determinados) | 91 |
| Sólo Fonie II Grupo (R. Determinados) | 40 |

Fuente: Archivo Excel "Mant Rutinario 2013 2014.xlsx"– Provías Descentralizado.
Elaboración propia.

De este modo, de los 175 IVP calificados, 163 recibieron recursos como Transferencia Programática Condicionada y 156 realizaron mantenimiento vial rutinario; es decir, llenaron la longitud (km.) de red vial vecinal con mantenimiento vial rutinario por toda fuente de financiamiento (sea con transferencias del MEF, GL u otros) en la "Ficha de Tipologización". Por lo tanto, 154 IVP cumplen con ambos criterios de selección (Véase el Cuadro n°. 3 y 4).

**Cuadro n°. 3: Número de IVP que recibieron transferencia programática condicionada y realizaron mantenimiento rutinario manual**

| Realizaron Mantenimiento Rutinario Manual | Recibieron Transferencia Programática Condicionada | | |
|---|---|---|---|
| | No | Sí | Total |
| No | 10 | 9 | **19** |
| Sí | 2 | 154 | **156** |
| **Total** | **12** | **163** | **175** |

Fuente: Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional y Unidad Gerencial de Transporte Rural – Provías Descentralizado.
Elaboración propia.

Finalmente, se tiene la distribución de los IVP según el nivel de tipologización:

**Cuadro n°. 4: Número de IVP según Tipologización**

| Tipologización | Número de IVP | Puntaje Mínimo | Puntaje Máximo |
|---|---|---|---|
| Nivel I | 29 | 13.7 | 59.4 |
| Nivel II | 32 | 60.1 | 72.8 |
| Nivel III | 42 | 73.3 | 85.8 |
| Nivel IV | 50 | 86.2 | 97.5 |
| Sin Nivel | 1 | 0 | 0 |
| **Total** | **154** | **0** | 97.5 |

Fuente: Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional – Provías Descentralizado.
Elaboración propia.

## ANEXO 5-B: INVENTARIO VIAL GEORREFERENCIADO DE PROVIAS DESCENTRALIZADO (IVG)

Se cuenta con dos bases:

- Red vecinal a nivel distrital, con fecha 17 de marzo de 2014[69], y
- Red vecinal a nivel provincial, con fecha 1 de julio de 2014[70].

Las variables contenidas en ambas bases se detallan en el Cuadro n°. 1. La base de datos "Red vecinal a nivel distrital" es la única que permite realizar cálculos de la longitud de kilómetros de caminos vecinales a este nivel. Sin embargo, al agregar dichos datos del nivel distrital al provincial, la longitud de kilómetros de caminos vecinales a nivel de provincia difiere de la longitud obtenida de la base de datos "Red vecinal a nivel provincial".

**Cuadro n°. 1: Variables en el Inventario Vial Georreferenciado**

| Variable | Red vecinal a nivel provincial | Red vecinal a nivel distrital |
|---|---|---|
| Nombre de departamento | X | X |
| Nombre de provincia | X | X |
| Nombre de distrito | | X |
| Km inicio | X | X |
| Km fin | X | X |
| Nombre de tramo | X | X |
| Longitud (km) | X | X |
| Estado | X | X |
| Ancho (m) | X | |
| Tipo de superficie | X | X |
| Tipo de camino | X | X |
| Año de medición | X | X |
| Código de carretera | X | X |

Fuente: Inventarios Viales Georreferenciados proporcionados por PVD.
Elaboración propia.

Debido a la gran variabilidad del estado de conservación de la superficie de los caminos vecinales, es necesario identificar la fecha de medición. Sin embargo, las bases presentan diferencias importantes, mostradas en la Cuadro n.° 2:

**Cuadro n°. 2: Variables en los Inventarios Viales Georreferenciados**

| Fecha de medición | Red vecinal a nivel provincial | | Red vecinal a nivel distrital | |
|---|---|---|---|---|
| | Número de tramos | Longitud (km) | Número de tramos | Longitud (km) |
| **Total** | **44 633** | **116 262,30** | **42 039** | **107 177,25** |
| 1995 | | | 153 | 756,80 |
| 2007 | 1 319 | 6 970,96 | 1 897 | 9 318,08 |
| 2008 | 4 117 | 18 623,76 | 4 852 | 18 910,41 |
| 2009 | 3 022 | 16 491,88 | 3 782 | 17 420,56 |
| 2010 | 1 342 | 8 452,84 | 1 632 | 8 715,29 |
| 2011 | 4 674 | 11 829,95 | 5 096 | 11 874,64 |
| 2012 | 9 746 | 17 160,72 | 10 231 | 17 281,72 |
| 2013 | 15 974 | 26 890,33 | 14 331 | 22 601,04 |
| 2014 | 3 546 | 5956,26 | | |
| No especifica | 893 | 3 885,60 | 65 | 298,71 |

Fuente: Inventarios Viales Georreferenciados proporcionados por PVD.
Elaboración propia.

- La base de datos "Red vecinal a nivel provincial" no especifica fecha de medición para 3 885,60 km del total de kilómetros, además incluye información de 5 956,26 km de vías vecinales con fecha de medición 2014, fuera del periodo de análisis.
- La base de datos "Red vecinal a nivel distrital" no especifica fecha de medición para 298,71 km. Además, la fecha de medición para 756,8 km es de 1995, perdiéndose información para 1 055,51 km de caminos vecinales.

[69] Esta base fue proporcionada mediante oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo de 2014.
[70] Base remitida mediante Informe n.° 172-2014-MTC/21-UGE.AIP del 10 de noviembre de 2014.

Considerando lo anterior, se recalculó la longitud de caminos vecinales en ambas bases al año 2013 según la superficie de rodadura (no considerado las mediciones de 1995, sin fecha y los registros sin estado de la vía), llegando a un total de 106 112,95 km. Los cálculos de ninguna de las dos bases coincidieron con las cifras publicadas en el Anuario Estadístico 2013 del MTC (Cuadro 2.1: Infraestructura Vial Vecinal, según superficie de rodadura), como se muestra en la Cuadro n.° 3.

**Cuadro n°. 3: Comparación del IVG (dos bases de datos) con el Anuario Estadístico 2013 del MTC-Red vial existente-**

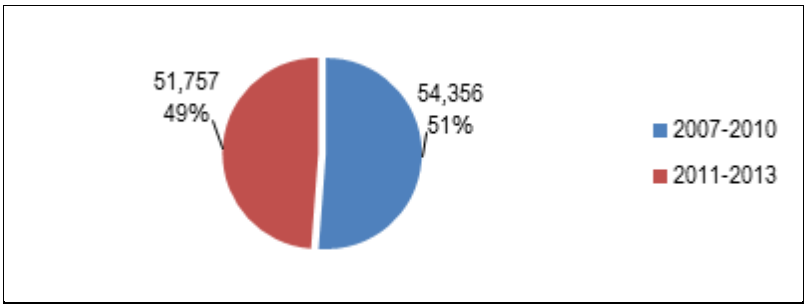
| Superficie de rodadura | Anuario Estadístico 2013[1/] | Red vecinal a nivel provincial | Red vecinal a nivel distrital |
|---|---|---|---|
| Red vial | 106 794,50 | 105 610,69 | 106 112,95 |
| Pavimentada | 1 933,00 | 1 756,70 | 1 881,25 |
| No pavimentada | 104 861,50 | 103 853,99 | 104 231,70 |

Fuente: 1/ Grupo Técnico de Trabajo (DGCyF, PVN, PVD, OGPP) MTC-OGPP-Oficina de Estadística.
Elaboración propia.

Por lo tanto, para mantener consistencia entre la información a nivel distrital y a nivel provincial, se decidió emplear la base de datos "red vecinal a nivel distrital" para los cálculos de esta auditoría y obtener la información provincial mediante la agregación de la información distrital. La longitud de la red de caminos vecinales identificada al año 2013 es 106 112,95 km; es decir 681,55 km menos que en el Anuario Estadístico 2013.

Sin embargo, dentro de la base de datos seleccionada, se encontraron diferencias en la oportunidad de la fecha de medición de los caminos vecinales, como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico: Kilómetros de vías vecinales según fecha de medición**




Fuente: Inventario Vial Georreferenciado a nivel distrital proporcionado por PVD.
Elaboración propia.

Se encontró que 51 757,4 km de caminos vecinales tenían fecha de medición entre los años 2011 y 2013. Si se considera solo aquellos kilómetros con estado de conservación de su superficie evaluado en los últimos tres años, se tendría que emplear solo el 49% de km de la base reducida.

En resumen, las inconsistencias encontradas en ambas bases se presentan en la Cuadro n.° 4.

**Cuadro n°. 4: Inconsistencias en los Inventarios Viales Georreferenciados**

| | Inconsistencia | Red vecinal a nivel provincial | Red vecinal a nivel distrital |
|---|---|---|---|
| 1 | Ubigeo | 7 provincias se vincularon a departamentos que no correspondían; es decir, 688.05 km debían ser corregidos. | 42 distritos se vincularon a provincias o departamentos que no correspondían. Esto implica que 186,1 km que deben ser corregidos. |
| 2 | Longitud | 46 registros de caminos vecinales tenían longitud igual a 0 km. | 112 registros de caminos vecinales tenían longitud igual a 0 km. |
| 3 | Fecha de medición | 893 registros de caminos vecinales no especificaban la fecha de su medición. Es decir, 3,885.6 km cuya información sobre el estado de conservación no es confiable. | 65 registros (298,71 km) no especificaban la fecha de medición; mientras 153 (756,8 km), fueron medidos en 1995. Esto implica que había 1 055,51 km cuya información sobre el estado de conservación no era confiable. |
| 4 | Clasificador de rutas | 26 709 registros de caminos vecinales no especificaban el código del clasificador de rutas; es decir, 62 505,65 km no estaban registrados por el MTC. | 24 637 registros de caminos vecinales no especificaban el código del clasificador de ruta; es decir, 54 838,8 km no estaban registrados por el MTC. |

Fuente: Inventarios Viales Georreferenciados proporcionados por PVD
Elaboración propia.

Además, es relevante precisar lo siguiente:

- La Provincia Constitucional del Callao, con 6 sus distritos, no cuenta con caminos vecinales al ser 100% urbano.
- Acerca de las provincias Mariscal Ramón Castilla y Requena de Loreto, y la Provincia Purús de Ucayali, que cubren 121 distritos, puede afirmarse que estas no tienen caminos vecinales registrados en el IVG.

## ANEXO 5-C: BANCO DE PROYECTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

La base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP al 2 de junio del 2014, alcanzada por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Comisión, no contiene un campo explícito que permita identificar la fecha de fin de la ejecución o cierre de obra de los proyectos de inversión, una de las cinco categorías que se observan en el Gráfico n°. 1. Esta falta de información no permite seleccionar los proyectos según su periodo de cierre.

**Gráfico: Consulta realizada en el Banco de Proyectos del SNIP-MEF**

Fuente: Portal web del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.

Por otro lado, se identifica el campo "Situación" pero este corresponde al estudio (y no al proyecto). A partir de este campo, la información más cercana a la realización de la ejecución, sería la selección de los proyectos "Viables", pero ello no asegura que su fecha de cierre se haya dado entre los años 2011 y 2012 (Véase Cuadro n°. 1).

**Cuadro n°. 1: Distribución de los proyectos según el campo "Situación"**

| Situación | Cuenta de Código SNIP |
|---|---|
| En evaluación | 10 753 |
| En formulación | 11 473 |
| No viable | 2 |
| Pendiente de viabilidad | 149 |
| Viable | 152 893 |
| (En blanco) | 494 |
| **Total general** | **175 764** |

Fuente: Base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.
Elaboración propia.

Continuando con el análisis del campo "Situación", se observa la distribución de la fecha de viabilidad, encontrándose que los proyectos declarados viables entre los años 2011 y 2012 serían 47 283 en los tres niveles de gobierno; y 41 688 para los gobiernos locales (Véase Cuadro n°. 2). De estos, 3472 corresponden a subprogramas (grupos) funcionales relacionados a las vías o caminos vecinales, como son: "caminos rurales", "construcción y mejoramiento de carreteras", "rehabilitación de carreteras", "vías vecinales". Para los cálculos véase Cuadro n°. 2.

**Cuadro n°. 2: Distribución de los proyectos "Viables" según su fecha de viabilidad y el nivel de gobierno**

| Fecha Viabilidad | Cuenta de Código SNIP | Gobiernos Locales | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | (en blanco) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1999 | 1 | 1 | | | |
| 2001 | 39 | | 39 | | |
| 2002 | 307 | | 103 | 204 | |
| 2003 | 1 200 | 1 | 356 | 843 | |
| 2004 | 2 080 | 204 | 786 | 1 090 | |
| 2005 | 4 184 | 923 | 1 727 | 1 534 | |
| 2006 | 6 876 | 2 712 | 1 962 | 2 202 | |
| 2007 | 10 367 | 7 104 | 1 502 | 1 761 | |
| 2008 | 15 127 | 11 065 | 2 213 | 1 849 | |
| 2009 | 15 562 | 11 188 | 2 359 | 2 015 | |
| 2010 | 13 851 | 10 525 | 2 034 | 1 292 | |
| 2011 | 17 399 | 15 238 | 1 428 | 733 | |
| 2012 | 29 884 | 26 450 | 1 553 | 1 881 | |
| 2013 | 27 042 | 23 704 | 1 167 | 2 171 | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | 8 897 | 7 844 | 550 | 503 | |
| (en blanco) | 22 948 | 14 672 | 3 942 | 3 840 | 494 |
| **Total general** | **175 764** | **131 631** | **21 721** | **21 918** | **494** |

Fuente: Base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.
Elaboración propia.

**Cuadro n°. 3: Distribución de los proyectos de los gobiernos locales declarados "Viables" entre los años 2011 y 2012 según subprogramas (grupos) funcionales del programa (división) Transporte Terrestre de la función Transporte**

| Subprograma | Cuenta de Código SNIP |
|---|---|
| **Sub total** | **3 472** |
| Caminos rurales | 29 |
| Construcción y mejoramiento de carreteras | 8 |
| Rehabilitación de carreteras | 2 |
| Vías vecinales | 3 433 |
| Caminos de herradura | 258 |
| Servicios de transporte terrestre | 7 |
| Vías nacionales | 8 |
| **Total general** | **3 745** |

Fuente: Base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.
Elaboración propia.

Finalmente, de estos 3 472 proyectos se puede identificar el último estudio, nivel de viabilidad, estado y si cuenta con expediente técnico; pero no la ejecución y cierre de la obra (Véase Cuadro n°. 4). Por lo tanto, con esta base no es posible concluir si los tramos con proyectos recientes, es decir finalizados entre los años 2011 y 2012, han recibido financiamiento para su mantenimiento a fin de evitar el deterioro.

**Cuadro n°. 4: Campos que permiten identificar el proyecto de inversión encontradas en la base de datos del Banco de Proyectos del SNIP**

| Ultimo Estudio | Nivel Viabilidad | Estado | Con Expediente Técnico | Cuenta de Código SNIP | Monto S/ | Monto del Expediente Técnico S/ | Monto de Inversión S/ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Factibilidad | Factibilidad | Aprobado | NO | 17 | 422 527 188 | 0 | 29 761 898 |
| Factibilidad | Factibilidad | Aprobado | SI | 6 | 140 185 370 | 141 480 644 | 83 744 560 |
| Perfil | Factibilidad | Aprobado | NO | 1 | 82 279 | 0 | 0 |
| Perfil | Perfil | Aprobado | NO | 2505 | 3 429 461 213 | 0 | 322 692 312 |
| **Perfil** | **Perfil** | **Aprobado** | **SI** | **935** | **1 491 817 154** | **1 579 497 656** | **1 382 150 212** |
| Perfil | Perfil | Observado | NO | 2 | 1 339 336 | 0 | 0 |
| Perfil | Perfil | Presentado | NO | 1 | 163 458 | 0 | 0 |
| Pre-factibilidad | Pre-factibilidad | Aprobado | NO | 1 | 6 803 131 | 0 | 0 |
| Pre-factibilidad | Pre-factibilidad | Aprobado | SI | 4 | 32 276 793 | 35 396 375 | 28 885 050 |
| **Total general** | | | | **3472** | **5 524 655 922** | **1 756 374 675** | **1 847 234 032** |

Fuente: Base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.
Elaboración propia.

Un segundo limitante es que la base no cuenta con ubigeo si no con descripción del pliego, en el cual se identifican "Mancomunidades", "Municipalidades Distritales" y "Municipalidades Provinciales". Por lo tanto, para cruzar esta información con la base de datos de las Transferencias Programáticas de Recursos para Mantenimiento Rutinario Manual (de la base de Mantenimiento Rutinario o Fonie proporcionada por PVD) se necesita una previa identificación de los ubigeos correctos, palabra por palabra, de los 3 472 proyectos que según su cadena funcional están relacionados a vías/caminos vecinales.

En conclusión, la búsqueda en el Banco de Proyectos del SNIP (vía web y base de datos) no cuenta con los campos de fecha de fin de la ejecución o cierre de obra, si no solamente con campos correspondientes al seguimiento durante la fase de pre-inversión de los proyectos.

En este sentido, el evidente vacío entre los sistemas de información manejados por el MEF, SNIP y SIAF, donde se identifica la ejecución (por lo menos financiera, aunque no física), hace necesaria la implementación de un diccionario de equivalencias entre el código SNIP y el código SIAF, así como otros mecanismos que ayuden al seguimiento de los proyectos en su fase de inversión y post inversión.

## ANEXO 5-D: MÓDULO DE MONITOREO DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA (SIGAT)

La base del Módulo de Monitoreo del SIGAT fue proporcionada por PVD[71]. Estaba dividida en los archivos listados en el Cuadro n.° 1:

**Cuadro n.° 1: Contenido de la base de datos**

| Archivos Excel | Descripción |
|---|---|
| MANT_RUTI_CONTRATOS (*) | Tabla Contratos solo para Mantenimiento Rutinario para Sistema Web |
| MANT_RUTI_CONTRATOS_MODIF | Tabla Adicionales y Deductivos de Contratos, solo para Mantenimiento Rutinario para Sistema Web |
| MANT_RUTI_CONTRATOS_TRAMOS | Tabla de Contratos Tramos, solo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |
| MANT_RUTI_PERSONAS | Tabla Proveedores, solo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |
| MANT_RUTI_RENDICION_GASTOS_OPERATIVOS | Tabla de Detalle Rendición de Gastos Operativos, sólo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |
| MANT_RUTI_RENDICION_GASTOS_OPERATIVOS_MAESTRO | Tabla de Cabecera Rendición de Gastos Operativos, sólo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |
| MANT_RUTI_RENDICION_VALORIZACION (*) | Tabla de Detalle Rendición de Valorizaciones, sólo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |
| MANT_RUTI_RENDICION_VALORIZACION_MAESTRO | Tabla de Cabecera Rendición de Valorizaciones, sólo para Mantenimiento Rutinario para Sist. WEB |

Los archivos con (*) fueron revisados a detalle por la comisión auditora.
Fuente: Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica - Sigat.
Elaboración propia.

Estos archivos tenían algunas dificultades para su procesamiento. Por ejemplo, la variable "c_numcontrato", que contiene el número de contrato, sólo está presente en cuatro bases: "mant_ruti_contratos" (con un total de 7 391 registros), "mant_ruti_contratos_modif" (con 165 registros sin dato de un total de 1 886; 9%), "mant_ruti_contratos_tramos" (con 10 registros sin dato de un total de 7 586; 0.1%) y "mant_ruti_rendicion_valorizacion" (con 16 registros sin dato de un total de 28 818; 0.1%).

Lo anterior nos limitaría a unir cuatro bases a partir del número de contrato. Sin embargo, en la base "mant_ruti_contratos" se identifican 5 155 números de contrato únicos, pero no se contaría con información completa correspondiente a las demás bases. Pues, en la base "mant_ruti_contratos_modif" se identifican 1 073 números de contrato único; en la base "mant_ruti_contratos_tramos", 4 963; y en la base "mant_ruti_rendicion_valorizacion", 3 973.

En el caso de las cuatro bases restantes: "mant_ruti_personas", "mant_ruti_rendicion_gastos_operativos", "mant_ruti_rendicion_gastos_operativos_maestro" y "mant_ruti_rendicion_valorizacion_maestro", la información estaría aislada y no podría relacionarse a algún contrato. No obstante, a excepción de la base "mant_ruti_personas" se podría calcular información a nivel de provincia, a partir de la variable "c_codubigeo".

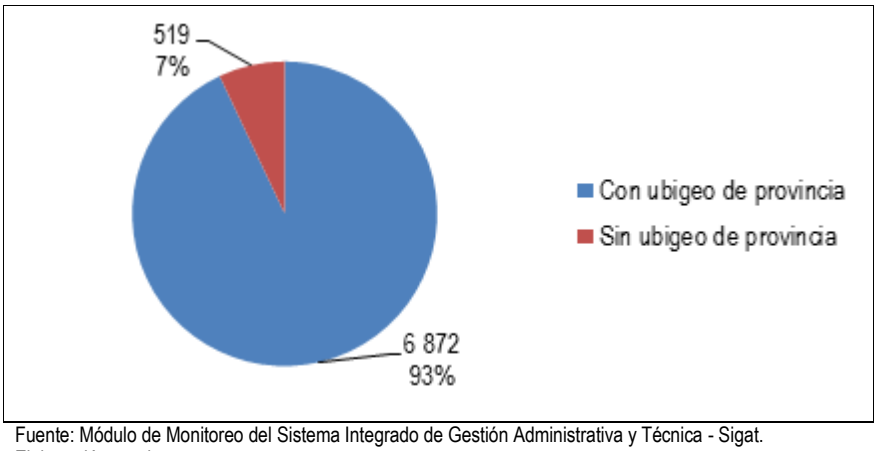
Habiendo revisado las ocho bases señaladas en los párrafos anteriores, se identifican como las más importantes para la generación de indicadores dos de ellas: "mant_ruti_contratos", con todos los contratos registrados, y "mant_ruti_rendicion_valorizacion", con los detalles de las valorizaciones de los mismos.

***Respecto a la base "mant_ruti_contratos"***, con 7 391 registros, se encuentra que la variable "c_unidejec" tenía un único valor, lo cual no permitía identificar el gobierno local que celebraba el contrato. Tampoco se contaba con una variable de ubigeo, pero las primeras 4 cifras de la variable "c_numcontrato" permitían identificar el ubigeo de provincia. Según este identificador, se encontró

[71] Remitida por el área de Sistemas e Información de la Unidad de Administración el 04 de noviembre de 2014.

que 519 contratos (7%) de la base no contaban con código de ubigeo de provincia, como se aprecia en el Gráfico n.° 1.

**Gráfico n°. 1: Registros según la identificación de ubigeo de provincia**




Fuente: Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica - Sigat.
Elaboración propia.

Por otro lado, la base "mant_ruti_contratos" contiene una variable “v_tipo_menu” que detalla el tipo de mantenimiento en dos categorías: mantenimiento periódico (613 registros) y mantenimiento rutinario (6 725 registros), pero existen 53 registros no tienen especificado el tipo de mantenimiento. Revisando la descripción del detalle de la actividad correspondiente (donde se indica el tipo de intervención y el tramo), solo se verifica que 3 655 de los 6 725 registros (54%) corresponden a “Mantenimiento Rutinario”.

Las inconsistencias en los registros sobre el tipo de mantenimiento en la base del SIGAT se resumen en el Cuadro n.° 2.

**Cuadro n°. 2: Inconsistencias en los registros sobre el tipo de mantenimiento en la base del SIGAT**

| | Tipo de mantenimiento según identificador (descripción de la actividad): | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Tipo de mantenimiento según base: (v_tipo_menu)** | **Mantenimiento Periódico (a)** | **Mantenimiento Rutinario (b)** | **Proyectos (c)** | **No especifica (d)** | **Total** |
| Mantenimiento Periódico | 273 | 2 | 297 | 41 | **613** |
| Mantenimiento Rutinario | 1 465 | 3 655 | 150 | 1 455 | **6 725** |
| No especifica | 7 | 25 | 6 | 15 | **53** |
| **Total** | **1 745** | **3 682** | **453** | **1 511** | **7 391** |

Fuente: Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica – Sigat.
Elaboración propia.

Si se considera solo la descripción de la actividad, los registros con mantenimiento rutinario serían 3 682 (total de la columna b) en Cuadro n.° 2. Además, del total de 1 511 registros que no especifican el tipo de mantenimiento (total de la columna d) en Cuadro n.° 2, existen 1 455 registros que en la base están identificados como “Mantenimiento Rutinario”. Sumando ambos registros, se podría llegar a 5 137 registros **(70% del total de registros) asociados a “Mantenimiento Rutinario”**.

Del mismo modo, al analizar las variables “v_tipo_menu” de la base y calcular el ubigeo usando la variable “c_numcontrato”, se encontró que de los 519 registros que no correspondían a gobiernos locales (sí a gobiernos regionales), 292 se registraron como “Mantenimiento Rutinario” y 227 como “Mantenimiento Periódico”. Esto se resume en el siguiente cuadro:

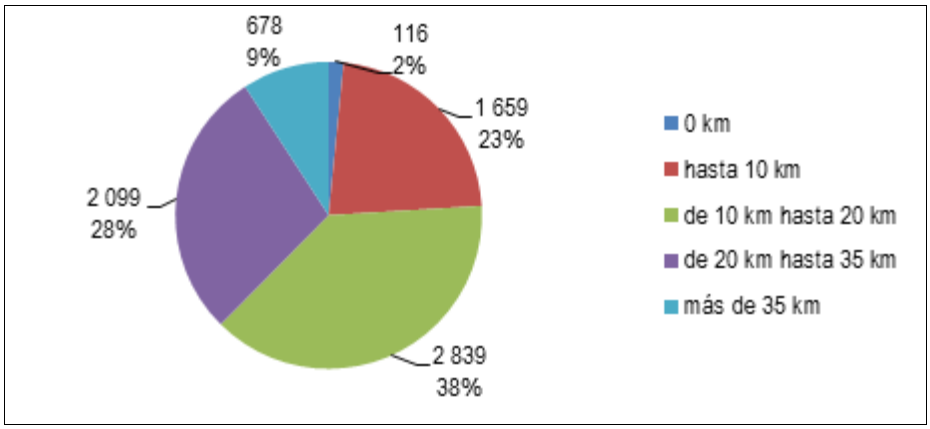
**Cuadro n°. 3: Inconsistencias en los registros sobre el ubigeo de provincia, según tipo de mantenimiento**

| Tipo de mantenimiento según base: | Con ubigeo de provincia | Sin ubigeo de provincia | Total |
|---|---|---|---|
| Mantenimiento Periódico | 386 | 227 | **613** |
| Mantenimiento Rutinario | 6 433 | 292 | **6 725** |
| No especifica | 53 | 0 | **53** |
| **Total** | **6 872** | **519** | **7 391** |

Fuente: Módulo de Monitoreo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa y Técnica
Elaboración propia

Asimismo, se encontraron inconsistencias en los registros de kilómetros de caminos vecinales atendidos según contrato. Específicamente, 2% de registros declaran 0 kilómetros atendidos y el 9% de declaran más de 35 kilómetros, de los cuales 66 superan los 1 035 km hasta los 89 388 km, tal como detalla el gráfico a continuación.

**Gráfico n°. 2: Registros de kilómetros de caminos vecinales atendidos según contrato**




Fuente: Módulo de Monitoreo del Sigat
Elaboración propia.

***Respecto a la base "mant_ruti_rendicion_valorizacion"***, con 28 818 registros, a partir de la variable "c_periodo" se seleccionan 13 591 registros correspondientes a periodos entre enero de 2013 (201301) y diciembre de 2013 (201312), se calculan S/. 64 240 724,8 como el total de los recursos ordinarios destinados a mantenimiento rutinario manual (variable "n_ro_total_sol"); y S/. 54 737 406,9 como recursos destinados a mantenimiento rutinario manual sin IGV (variable "n_ro_vent_sol"). Sin embargo, estos montos no coindicen con los S/. 52 798 556 transferidos, de los S/. 57 000 000 de recursos ordinarios destinados a MRM, según la base de Transferencias Programáticas Condicionadas de la Unidad Gerencial de Transporte Rural de Provías Descentralizado.

***En resumen***, la base "mant_ruti_contratos" no identifica claramente el tipo de mantenimiento, el número de contrato, el ubigeo, el nivel de gobierno ni la longitud de los km de caminos vecinales; por lo tanto, no constituiría información confiable para el cálculo de indicadores que permitan evaluar el desempeño del servicio de mantenimiento rutinario manual. Mientras que el monto de recursos ordinarios transferidos según la base "mant_ruti_rendicion_valorizacion" es mayor que el valor declarado Provías Descentralizado; por lo tanto, no constituiría información confiable para el seguimiento de la ejecución de los contratos del servicio de mantenimiento rutinario manual.

# Anexo n.° 6

## Metodología cualitativa: Herramientas para la recopilación de datos y análisis de información

**HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE RECOPILACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS**

Para el desarrollo del Examen de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales, se identificaron distintas necesidades de recojo de información que permitan el análisis integral de las intervenciones examinadas. Así, se identificó la necesidad de recabar tanto información, documental y estadística así como información no escrita, proveniente de los conocimientos y vivencias de los diferentes actores involucrados en la provisión del servicio.

Para este último propósito, el examen de desempeño empleó técnicas cualitativas de recojo y análisis de información. A fin de poder aplicar dichas técnicas, fue necesario contar con herramientas que permitan recoger de manera rigurosa y sistemática esta información, así como garantizar su procesamiento a partir de criterios de validez y fiabilidad de la información.

El presente anexo tiene como finalidad detallar la metodología empleada para el recojo de este tipo de información, la cual permitió complementar la información disponible sobre el funcionamiento del servicio estudiado. Se presentan a continuación las herramientas empleadas para el desarrollo del presente examen, así como los criterios de validez para el tratamiento de la información recogida con estas herramientas.

## I. Herramientas cualitativas para el recojo de información

Las herramientas cualitativas están orientadas a recabar información descriptiva acerca del funcionamiento de los procesos, a través del conocimiento de las dinámicas formales y no formales en las que participan diferentes actores que tienen lugar en el proceso. De este modo, permiten aproximarse a la naturaleza de las necesidades de diferentes grupos poblacionales y explorar los contextos en los que operan tanto la intervención pública como los aspectos organizacionales del proceso de producción y entrega de un bien o servicio[72].

Las herramientas cualitativas que se usaron para el desarrollo de la auditoría son las siguientes:

a) Revisión de archivo documental.
b) Entrevistas.
c) Talleres.

A continuación se describirán cada una de ellas:

### a) Revisión de archivo documental:

La revisión documental fue el punto de partida para el desarrollo de la auditoría, ya que permitió evidenciar aquello que se encuentra en documentos normativos y de organización a nivel nacional y subnacional (gobiernos regionales y locales), tales como normativa, presupuestos, informes de gestión, documentos técnicos, materiales comunicativos y registros administrativos relacionados con la gestión de mantenimiento de las vías vecinales realizada por los gobiernos locales. Dicha información ha sido recogida y clasificada en la correspondiente base de sistematización a fin de facilitar su análisis.

### b) Entrevistas:

Consistió en la recopilación de testimonios individuales a través del diálogo con los actores involucrados para aproximarse a sus conocimientos y experiencias de trabajo, los cuales no son tangibles en otra naturaleza de fuentes. La entrevista fue realizada por un miembro de la comisión auditora a partir de una guía de preguntas diseñada previamente por la comisión. Para ello, la comisión identificó a los actores claves a ser contactados para las entrevistas en los distintos distritos e Institutos Viales Provinciales elegidos, en Provias Descentralizado y en la sede Lima del

[72] Spencer, L., Ritchie, J., Lewis, J. & L. Dillon (2003), Quality in Qualitive Evaluation: A framework for assessing research evidence, Government Chief Social Researcher's Office, Cabinet Office, UK, p. 3.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Para el desarrollo del presente auditoría, se optó por la aplicación de entrevistas semi-estructuradas, ya que permitieron una mayor flexibilidad para el recojo de información. Para el presente examen, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a todos los tipos de actores involucrados con el servicio examinado, con el objetivo de registrar información referida a la gestión del mantenimiento de las vías vecinales realizada por los gobiernos locales. Para ello, se elaboraron guías de entrevistas para cada tipo de actor involucrado.

En el siguiente cuadro se detallan las ciento siete (107) entrevistas realizadas a siete (7) funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); a tres (3) del Ministerio de Economía y Finanzas, a doce (12) de Provias Descentralizado; y a ochenta y cinco (85) vinculados a las Municipalidades Distritales de Chinchero, Perené, Tambo Grande, Vinchos, Torata, y José Crespo y Castillo:

**Cuadro n.° 1: Detalle del número de entrevistas realizadas**

| Ámbito geográfico | Número de entrevistas | Entrevistados |
|---|---|---|
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC Lima) | 7 | - Director General de Caminos y Ferrocarriles (DGCyF).<br>- Director de la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI).<br>- Director de Estadística del MTC Lima. Asesor de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.<br>- Asesor Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ).<br>- Especialista Programa Presupuestal PP0061 del Área de Presupuesto de la Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP). Especialista de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI).<br>- Especialista en Planeamiento Estratégico de la OGPP.<br>- Director de la Oficina de Programa Presupuestal. |
| Ministerio de Economía y Finanzas | 3 | - Director de Sistemas de Información.<br>- Coordinador de la Gestión de Inversiones.<br>- Especialista en Inversión Pública. |
| Provias Descentralizado | 12 | - Gerente de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI).<br>- Especialista en Fortalecimiento Institucional Local de la UGDI.<br>- Coordinador del Área de Monitoreo de la Dirección Ejecutiva.<br>- Especialista de Monitoreo y Evaluación Local III. Representante en implementación del PP0061 del Área de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva.<br>- Especialista de Monitoreo y Evaluación del Área de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva.<br>- Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR). Especialista en Emergencia Vial.<br>- Especialista en Mantenimiento Vial Representante de la UGTR.<br>- Gerente de Estudios.<br>- Encargado de la Unidad de Presupuesto.<br>- Asesor Financiero de la Dirección Ejecutiva.<br>- Jefe de Mantenimiento de la UGTR.<br>- Jefe de Presupuesto de PVD. |
| Distrito de Chinchero, provincia de Urubamba, departamento de Cuzco. | 13 | - Jefe de Operaciones del Instituto Vial Provincial (IVP) Urubamba.<br>- Gerente General del IVP Urubamba.<br>- Asistente Administrativo del IVP Urubamba.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial (MPR) de Urubamba.<br>- Gerente de Logística de la MPR Urubamba.<br>- Jefa de la Oficina de Programación de Inversiones de la MPR Urubamba.<br>- Jefa de Presupuesto de la MPR Urubamba.<br>- Alcalde Distrital de la Municipalidad Distrital (MDI) de Chinchero.<br>- Gerente Municipal de la MDI Chinchero.<br>- Encargado de la Oficina de Mantenimiento de Infraestructura Pública. Jefe de la Oficina de Supervisión y Liquidación de Obras (Puesto). Encargado de la Oficina de Desarrollo Urbano de la MDI Chinchero.<br>- Responsable de la Oficina de Programación e Inversiones de la MDI Chinchero.<br>- Gerente de Obras de la MDI Chinchero. |

| Ámbito geográfico | Número de entrevistas | Entrevistados |
|---|---|---|
| | | - Jefe de la Oficina General de Planificación y Presupuesto de la MDI Chinchero. |
| Distrito de Perené, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín. | 15 | - Especialista Regional II. Especialista Zonal de la Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) de Provias Descentralizado Junín.<br>- Gerente General del Instituto Vial Provincial (IVP) Chanchamayo.<br>- Jefe de Operaciones del IVP Chanchamayo.<br>- Asistente Administrativo del IVP Chanchamayo.<br>- Asistente Técnico del IVP Chanchamayo.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial (MPR) de Chanchamayo.<br>- Gerente de Planificación y Presupuesto de la MPR Chanchamayo.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital (MDI) de Perené.<br>- Gerente de Planificación y Presupuesto de la MDI Perené.<br>- Gerente de Obra de Desarrollo Urbano de la MDI Perené.<br>- Sub Gerente de Control Patrimonial de la MDI Perené.<br>- Sub Gerente de Contabilidad de la MDI Perené.<br>- Alcalde Distrital de la MDI Perené.<br>- Gerente de Administración de la MDI Perené.<br>- Gerencia de Estudios y Proyectos de la MDI Perené. |
| Distrito de Tambogrande, provincia de Piura, departamento de Piura. | 17 | - Administrador de la Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) de Provias Descentralizado Piura.<br>- Gerente General del Instituto Vial Provincial (IVP) Piura.<br>- Jefe de Operaciones del IVP Piura.<br>- Asistente Administrativo del IVP Piura.<br>- Asistente Técnico 1 del IVP Piura.<br>- Asistente Técnico 2 del IVP Piura.<br>- Alcaldesa Provincial de la Municipalidad Provincial (MPR) de Piura.<br>- Gerente de Planificación y Presupuesto de la MPR Piura.<br>- Jefe de Logística de la MPR Piura.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital (MDI) de Tambogrande.<br>- Gerente de Planificación y Presupuesto de la MDI Tambogrande.<br>- Contabilidad de la MDI Tambogrande.<br>- Gerente de Servicios Comunales de la MDI Tambogrande.<br>- Sub Gerente de Mantenimiento del Área Técnica de la Gerencia de Servicios Comunales de la MDI Tambogrande.<br>- Gerente de Servicios Técnicos e Ingeniería de la MDI Tambogrande.<br>- Sub Gerente de Infraestructura de la MDI Tambogrande.<br>- Asistente Técnico de la Unidad de Operaciones del IVP Piura. |
| Distrito de Vinchos, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho. | 10 | - Especialista Zonal de la Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) de Provias Descentralizado Ayacucho.<br>- Gerente General del Instituto Vial Provincial (IVP) Huamanga.<br>- Jefe de Operaciones de IVP Huamanga.<br>- Asistente Administrativo de IVP Huamanga.<br>- Jefe de la Unidad de Presupuesto y Planes de la Municipalidad Provincial (MPR) de Huamanga.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital (MDI) de Vinchos.<br>- Contadora de la Gerencia de Administración de la MDI de Vinchos.<br>- Proyectista del Área de Estudios y Proyectos de la MDI de Vinchos.<br>- Gerente de la Gerencia de Desarrollo Urbano de la MDI de Vinchos.<br>- Sub Gerente de Obras de la MDI de Vinchos. |
| Distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua. | 15 | - Especialista Local. Especialista Zonal de la Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) de Provias Descentralizado Tacna-Moquegua.<br>- Gerente General del Instituto Vial Provincial (IVP) Mariscal Nieto.<br>- Gerente de Operaciones del IVP Mariscal Nieto.<br>- Encargado de la Unidad Formuladora del IVP Mariscal Nieto.<br>- Sub Gerente de Presupuesto y Hacienda de la Municipalidad Provincial (MPR) de Mariscal Nieto.<br>- Especialista en Logística de la MPR Mariscal Nieto.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital (MDI) de Torata.<br>- Gerente de Planificación y Presupuesto de la MDI Torata. |

| Ámbito geográfico | Número de entrevistas | Entrevistados |
|---|---|---|
| | | - Sub Gerente de Contabilidad de la MDI Torata.<br>- Gerente de Supervisión de Obras y Estudios de la MDI Torata.<br>- Gerente de Inversiones y Desarrollo Urbano, Rural y Ambiental (GIDURA) de la MDI Torata.<br>- Sub Gerente de Promoción de Inversiones de la GPP de la MDI Torata.<br>- Coordinadora del Área de Mantenimiento de la MDI Torata.<br>- Patrimonio de la MDI Torata.<br>- Subgerencia de Obras Públicas de la MDI Torata. |
| Distrito de José Crespo y Castillo, provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco. | 15 | - Especialista Descentralizado. Especialista Zonal de la Oficina de Coordinación Zonal (OCZ) de Provias Descentralizado Huánuco.<br>- Gerente General del Instituto Vial Provincial (IVP) Leoncio Prado.<br>- Gerente de Infraestructura Vial. Jefe de Operaciones del IVP Leoncio Prado.<br>- Asistente de la Gerencia de Administración del IVP Leoncio Prado.<br>- Apoyo Contable Externo del IVP Leoncio Prado.<br>- Monitor Vial del IVP Leoncio Prado.<br>- Gerente de Planeamiento y Presupuesto. Sub Gerente de Presupuesto de la Municipalidad Provincial (MPR) de Leoncio Prado.<br>- Asistente de Presupuesto de la MPR Leoncio Prado.<br>- Gerente Municipal de la Municipalidad Distrital (MDI) José Crespo y Castillo.<br>- Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la MDI José Crespo y Castillo.<br>- Contadora de la MDI José Crespo y Castillo.<br>- Apoyo de Patrimonio de la MDI José Crespo y Castillo.<br>- Jefe de Logística de la MDI José Crespo y Castillo.<br>- Gerente de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Económico de la MDI José Crespo y Castillo.<br>- Jefe de Oficina de Programación e Inversiones (OPI) de la MDI José Crespo y Castillo. |
| **Total** | **107** | |

Elaboración propia.

Para el desarrollo de las entrevistas previamente señaladas, se diseñaron guías de entrevistas, en base a los distintos objetivos específicos de la presente auditoría. Las guías se agrupan de acuerdo a los tipos de actores y según la institución donde desarrollan sus labores.

En el caso de las guías de entrevistas para los funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se elaboraron cinco (5) guías de entrevistas, dirigidas a directores de distintas unidades, especialistas y a un asesor legal. Para los funcionarios de Provias Descentralizado, se elaboraron seis (6) guías de entrevistas, dirigidas a gerentes y coordinadores de distintas unidades, especialistas, asesor financiero, entre otros.

En cuanto a las guías de entrevistas para los funcionarios vinculados a las Municipalidades Distritales de Chinchero, Perené, Tambogrande, Vinchos, Torata, y José Crespo y Castillo, se elaboraron dos (2) grupos de guías de entrevistas. Por un lado, un grupo de guías está conformado por tres (3) tipos de guías dirigidas a funcionarios, tales como alcaldes, regidores y asesores de las municipalidades; gerentes municipales y encargados de gestionar los trabajos de mantenimiento vial; y encargados de asignación presupuestal, contratos y adquisiciones. Por otro lado, se elaboró un tipo de guía para funcionarios del Instituto Vial Provincial.

Cabe señalar que cada grupo de estas guías cuenta con dos versiones, puesto que se ajustaron en el transcurso del desarrollo del trabajo de campo, a fin mejorar su aplicabilidad y comprensión por parte de los entrevistados, sin afectar las temáticas indagadas. Para ello, se consideró el ámbito geográfico donde fueron llevadas a cabo y a quiénes estaban dirigidas.

**Cuadro n.° 2: Detalle de la aplicación de las guías de entrevistas a funcionarios vinculados a las municipalidades distritales y provinciales visitadas**

| Ámbito geográfico (por distritos y provincias) | Guía de entrevista aplicada al IVP | Guía de entrevista aplicada a funcionarios en general |
|---|---|---|
| Chinchero, Urubamba | Guía para funcionarios 1 | Guía para funcionarios 1 |
| Perené, Chanchamayo | Guía para IVP 1 | Guía para funcionarios 1 |
| Tambogrande, Piura | Guía para IVP 2 | Guía para funcionarios 2 |
| Vinchos, Huamanga | | |
| Torata, Mariscal Nieto | | |
| José Crespo y Castillo, Leoncio Prado | | |

Elaboración propia

A continuación, se presenta el detalle de las guías de entrevistas i) a los funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (cuadro n.° 3); ii) a los funcionarios de Provias Descentralizado (cuadro n.° 4); iii) a los funcionarios de los municipios visitados (cuadro n.° 5); y iv) a los funcionarios del Instituto Vial Provincial (cuadro n.° 6):

**Cuadro n.° 3: Detalle de las guías de entrevistas a los funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista |
|---|---|---|---|
| I | Especialistas de la Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP) | 1. ¿Hace cuánto tiempo labora en la institución? ¿Hace cuánto tiempo ejerce su cargo?<br><br>2. ¿Cómo evalúa usted el funcionamiento del programa presupuestal "Caminos Vecinales"?<br><br>3. ¿Cuáles considera Ud. que han sido los principales logros de su gestión? | **Planificación:**<br>4. Durante el año 2013, ¿Se identificó si el Plan Vial Participativo Provincial y el Plan de Desarrollo Concertado Provincial estaban acordes con el PESEM del Ministerio de Transporte y Comunicaciones? ¿Considera Ud. que estos instrumentos debieran estar también acorde con el POI de los gobiernos locales?<br><br>**Presupuesto:**<br>5. Durante el año 2013, en la etapa de programación, ¿Cuáles han sido los principales criterios para determinar qué tipo de actividad se programaban dentro del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial" del PP? (Es decir, ¿cuándo corresponde mantenimiento rutinario o periódico?) ¿Existen limitaciones en este proceso?<br>6. ¿Durante el 2013 cómo se determinó la cadena funcional programática del producto "camino vecinal"? ¿Quién y cómo se cargó la referida cadena en el sistema y cómo se verificó dicho registro?<br>7. En la práctica, cuáles fueron las principales limitaciones para tener una estructura de costos actualizada para el producto "camino vecinal con mantenimiento vial"? En ese contexto, qué tipo de acciones se realizaron para corregir tales limitaciones?<br>8. Durante el año 2013 cómo o cual fue el Plan de asistencia técnica o coordinación con los gobiernos locales para lograr una adecuada programación física y financiera en el SIAF? ¿Cuáles fueron las principales limitaciones para ejecutar el plan de asistencia técnica?<br>9. Durante el año 2013, en los casos que se haya realizado una modificación del presupuesto inicialmente solicitado por los gobiernos locales ¿Se puede modificar las metas físicas inicialmente programadas? ¿Quién realizó la reprogramación? ¿Actualmente se ha presentado el mismo caso?<br>10. Durante el año 2013, ¿Su oficina manejó algún tipo de registro en el cual se compara el cuadro de necesidades de las entidades para servicio de mantenimiento de caminos vecinales y lo que efectivamente se presupuestó anualmente?<br>11. ¿El año 2013 existió algún tipo de registro que contenga el estado del camino vecinal y lo que efectivamente se presupuesta anualmente para su mantenimiento, así como la ejecución financiera de dicho presupuesto?<br><br>**Seguimiento y Evaluación:**<br>12. El año 2013, ¿Cómo realizó el seguimiento de las metas físicas del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial" y del indicador de desempeño? ¿Cuáles son las limitaciones para llevar un adecuado seguimiento?<br>13. Se cuenta con el valor medido del indicador de desempeño del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial" Si no cuentan con el indicador medido, ¿qué acciones realizaron para poder lograr su medición?<br>14. ¿Qué información fue reportada por los gobiernos locales para poder conocer la situación del servicio de mantenimiento que desarrollan? (i.e. para saber el número de kilómetros mantenidos) ¿Cuáles son las limitaciones para llevar un adecuado seguimiento? |
| II | Director General de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles (DGCyF) | | **Inventario Vial:**<br>4. Durante el año 2013 ¿Cómo se realizó la actualización del inventario vial a nivel nacional y como incorpora en él la información sobre caminos vecinales?<br>5. Con respecto al estado de los caminos, ¿Su dirección realizó algún tipo de inspección de la calidad de los caminos o del mantenimiento realizado?<br>6. Durante el 2013 ¿Cuáles fueron los criterios establecidos para la actualización de los inventarios viales de los caminos vecinales?<br>7. ¿Cuál fue la frecuencia establecida el año 2013 para la actualización de los inventarios viales de los caminos vecinales? |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | 8. El 2013 ¿Por qué no todos los caminos vecinales tenían código de registro del SINAC? ¿Qué proceso se siguió para registrar un camino?<br><br>**Manual de mantenimiento:**<br>9. Durante el 2013, ¿su dirección realizó el seguimiento a la implementación del manual de conservación de carreteras de bajo volumen de tránsito a nivel de distrito? Si lo realizó, ¿cómo lo hizo?<br>10. El 2013 ¿Realizaron algún tipo de capacitación a los gobiernos locales (IVP y MD) para dar a conocer y asegurar la implementación del manual de conservación de carreteras de bajo volumen de tránsito?<br>11. El 2013 ¿En qué forma está considerado el GEMA dentro del manual de conservación de carreteras de bajo volumen de tránsito?<br>12. ¿A qué tipo de superficie de rodadura era aplicable el manual de conservación de carreteras de bajo volumen de tránsito? ¿Asfaltado? ¿Afirmado? ¿Trocha?<br><br>**Reclasificación de los caminos:**<br>13. ¿Cuáles fueron los procedimientos que se siguieron para la reclasificación de caminos vecinales?<br>14. ¿Cuáles fueron los criterios complementarios que se adoptaron para la reclasificación de caminos vecinales a solicitud de las autoridades locales durante el año 2013?<br>15. ¿Cómo se dio a conocer esta reclasificación a nivel distrital y a PVD?<br>16. ¿Contaron ustedes con algún tipo de registro sobre los caminos que recibieron un mantenimiento rutinario o periódico a nivel distrital durante el año 2013? Si lo tiene por favor me lo podría facilitar?<br>17. Durante el año 2013, ¿Existió un costo de referencia para el mantenimiento periódico o rutinario de los caminos vecinales? |
| III | Director General de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) | | **Sobre los lineamientos del MTC:**<br>4. ¿En qué medida resulta aplicable la utilización del GEMA en las labores de mantenimiento de los caminos vecinales en contraste con el Manual de mantenimiento de carreteras de bajo volumen de tránsito?<br>5. ¿Cuál es el procedimiento legal para que una unidad orgánica pueda establecer lineamientos técnicos que definan la ejecución del mantenimiento de los caminos vecinales? |
| IV | Director de la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) | | **Sobre registros de información:**<br>4. ¿Centraliza usted la información con respecto a la cantidad, estado y ejecución del mantenimiento de caminos vecinales? ¿Cuáles son sus fuentes de información? (¿direcciones del MTC, PVD y gobiernos locales?)¿Si lo hace dónde lo registra y con qué periodicidad? Si lo tiene por favor, ¿me lo podría facilitar? |
| V | Jefe de la Oficina de Estadística | | 5. Durante el año 2013 ¿Su oficina manejó algún tipo de registro respecto del estado del camino vecinal y lo que efectivamente se presupuestó para su mantenimiento? ¿Y respecto de la ejecución financiera de dicho presupuesto? ¿Quiénes son los usuarios de dicha información? Si lo tiene por favor, ¿me lo podría facilitar?<br>6. ¿Cuentan ustedes con algún tipo de registro sobre los caminos que recibieron un mantenimiento rutinario o periódico y sus costos a nivel distrital durante el año 2013? Si lo tiene por favor me lo podría facilitar?<br>7. ¿Está en marcha algún proyecto para mejorar el registro de caminos vecinales? Por favor, me podría comentar. |

ia

**Cuadro n.° 4: Detalle de las guías de entrevistas a los funcionarios de Provias Descentralizado**

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| I | Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) y Especialista en Emergencia Vial<br><br>Especialista en Mantenimiento Vial y Representante de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) | 1. ¿Hace cuánto tiempo labora en la institución? ¿Hace cuánto tiempo ejerce su cargo?<br><br>2. ¿Cómo evalúa usted el funcionamiento del programa presupuestal 061 sobre mantenimiento de "Caminos Vecinales"?<br><br>3. ¿Cuáles considera Ud. que han sido los principales logros de Provias Descentralizado respecto a la gestión del mantenimiento? de "Caminos Vecinales"? | 4. ¿Cómo se determina el presupuesto para las actividades de PVD relacionadas con el servicio de mantenimiento de caminos vecinales? En ese proceso de presupuesto, ¿cuáles son los insumos que se utilizan, qué productos se generan, con qué áreas se coordina? ¿Tienen un cronograma establecido en el cual se indique el inicio y demás plazos?<br>5. Para el 2014 se pidió al MEF S/ 154´917,767 para mantenimiento rutinario y S/ 105´614,593 para mantenimiento periódico, sin embargo al parecer dicho monto no fue otorgado; ¿Cómo se reajustaron las metas físicas? Si no se reajustaron, ¿Por qué no se hizo? ¿Se identificó el número de meses de mantenimiento que cobertura dicho dinero? Si no logra la cobertura anual, ¿No cree que esta situación ha afectado la calidad del producto?<br>6. ¿A partir de qué año el requerimiento de presupuesto para mantenimiento de los caminos vecinales comprende también algunos intervenidos por los gobiernos locales? ¿A qué responde dicho cambio?<br>7. ¿Cómo se determina la cadena funcional programática del producto "camino vecinal" y como lo carga? ¿Se puede modificar metas físicas inicialmente programas?<br>8. Los años 2013 y 2014 en el transcurso del año se programaron presupuestos adicionales (2013=FONIE y 2014= Ley 30191) para el mantenimiento de caminos vecinales, ¿Cuáles fueron los criterios para priorizar los tramos a ser intervenidos con dicho presupuesto? ¿Cómo y quién se encargó de verificar qué tipo de intervención le correspondía a los caminos priorizados?<br>9. ¿Por qué no se solicita el presupuesto para mantenimiento con el código de ruta? ¿Es factible hacerlo? ¿Por qué?<br>10. ¿Cuáles son los procedimientos para dar a conocer al sector la información para la actualización de los códigos de ruta?<br><br>**Planificación:**<br>11. ¿Cómo se identifica la necesidad técnica de cobertura del mantenimiento? ¿Cuáles son los procedimientos para dar a conocer dicha necesidad al MTC?<br>12. ¿El POI estuvo acorde a las necesidades técnicas de cobertura planteadas para el caso de mantenimiento rutinario y periódico?<br>13. ¿Los gobiernos locales (IVP/MD) se encuentran en la capacidad de financiar únicamente con recursos propios el servicio de mantenimiento de caminos vecinales, sin recurrir a recursos ordinarios? De no ser así, ¿tiene conocimiento de qué porcentaje tiene dificultades de financiamiento propio? | Desde su perspectiva ¿Cuál es su balance general para el año 2013 respecto al servicio de mantenimiento de caminos vecinales?<br><br>¿Tiene algo más que agregar o complementar? |
| II | Gerente de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI)<br><br>Especialista en Fortalecimiento Institucional Local (UGDI) | | **Planificación:**<br>4. ¿Cuál es la o las limitaciones para establecer un criterio de programación de las actividades del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial"?<br>5. ¿Cuál es la o las limitaciones para tener una estructura de costos del producto "camino vecinal con mantenimiento vial"?<br>6. ¿Los gobiernos locales (IVP/MD) se encuentran en la capacidad de financiar únicamente con recursos propios el servicio de mantenimiento de caminos vecinales, sin apoyo de PVD?<br>7. ¿Cada cuánto tiempo incorpora las reclasificaciones del SINAC en su inventario vial? ¿Cuáles son las limitaciones para ello antes de la programación presupuestal?<br>**Capacitación a Gobiernos Locales:**<br>8. ¿Cuál ha sido la estrategia para el fortalecimiento de los gobiernos locales (IVP/ MD) en el tema de gestión del mantenimiento de los caminos vecinales?<br>9. ¿Se encuentran debidamente capacitados los gobiernos locales (IVP/ MD)? ¿Qué limitaciones se han encontrado y qué tipo | |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | de mejoras se puede implementar?<br>10. ¿Cómo o cual fue el Plan de asistencia técnica o coordinación con los gobiernos locales para lograr una adecuada programación física y financiera en el SIAF? ¿Cuáles son o fueron las principales limitaciones para ejecutar el plan de asistencia técnica?<br>11. ¿Cuáles fueron las acciones de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento que se realizó con los gobiernos locales para mejorar la gestión del Programa Presupuestal 061?<br><br>**Seguimiento y Monitoreo:**<br>12. ¿Cuál es el mecanismo de coordinación con los gobiernos locales para la implementación del producto: "camino vecinal con mantenimiento vial" y de las actividades de este?<br>13. ¿Cómo se realiza el seguimiento del cumplimiento de las actividades del producto "Camino vecinal con mantenimiento vial"?<br>14. ¿Cómo realiza el seguimiento de las metas físicas del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial" y del indicador de desempeño? ¿Cuáles son las limitaciones para llevar un adecuado seguimiento? | |
| III | Gerente de Estudios | | 4. ¿Cómo y quién actualiza el inventario vial de caminos vecinales? ¿Quién verifica la calidad de dicha actualización? ¿Quién norma la actualización de dicho inventario, y de qué forma? En caso que no se realice ¿Cuáles son las limitaciones que tiene dicha labor de actualización?<br>5. ¿Cómo se realiza el seguimiento para la mejora continua de los procesos?<br>6. ¿Cómo se actualiza el estado de transitabilidad del camino después del mantenimiento?<br>7. ¿Por qué el GEMA no se ha adecuado al Programa Presupuestal y al manual de mantenimiento y conservación de carreteras? | |
| IV | Coordinador del Área de Monitoreo de la Dirección Ejecutiva<br><br>Especialista de Monitoreo y Evaluación del Área de Monitoreo de la Dirección Ejecutiva | | 4. ¿Quién y cómo se verifica que los caminos vecinales intervenidos reciban el mantenimiento rutinario y periódico de acuerdo a lo establecido en el estudio de pre inversión?<br>5. ¿Existe alguna carencia en los estudios de preinversión que deba ser corregida?<br>6. ¿Cómo funciona el SIGAT y como contribuye al seguimiento y evaluación?<br>7. ¿Se sistematiza las actas de recepción o liquidación de las actividades de mantenimiento rutinario y periódico de los caminos vecinales?<br>8. ¿Cuál es la utilidad de las fichas de evaluación del GEMA en el marco del seguimiento y evaluación y esta información sirve para la planificación? | |
| V | Encargado de la Unidad de Presupuesto | | 4. ¿Cómo articula esfuerzos con el MTC (Planificación y presupuesto) para el desarrollo de capacidades para la gestión del mantenimiento de los caminos vecinales, dentro del programa presupuestal?<br>5. ¿Cómo se determina el presupuesto para las actividades de PVD relacionadas con el servicio de mantenimiento de caminos vecinales? En ese proceso de presupuesto, ¿cuáles son los insumos que se utilizan, qué productos se generan, con qué áreas se coordina? ¿Tienen un cronograma establecido en el cual se indique el inicio y demás plazos?<br>6. Para el 2014 se pidió al MEF S/ 154´917,767 para mantenimiento rutinario y S/ 105´614,593 para mantenimiento periódico, sin embargo al parecer dicho monto no fue otorgado; ¿Cómo se reajustaron las metas físicas? Si no se reajustaron, ¿Por qué | |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | no se hizo? ¿Se identificó el número de meses de mantenimiento que cobertura dicho dinero? Si no logra la cobertura anual, ¿No cree que esta situación ha afectado la calidad del producto?<br>7. ¿A partir de qué año el requerimiento de presupuesto para mantenimiento de los caminos vecinales comprende también algunos intervenidos por los gobiernos locales? ¿A qué responde dicho cambio?<br>8. ¿Cómo se determina la cadena funcional programática del producto "camino vecinal" y como lo carga? ¿Se puede modificar metas físicas inicialmente programas?<br>9. Los años 2013 y 2014 en el transcurso del año se programaron presupuestos adicionales (2013=FONIE y 2014= Ley 30191) para el mantenimiento de caminos vecinales, ¿Cuáles fueron los criterios para priorizar los tramos a ser intervenidos con dicho presupuesto? ¿Cómo y quién se encargó de verificar qué tipo de intervención le correspondía a los caminos priorizados?<br>10. ¿Por qué no se solicita el presupuesto para mantenimiento con el código de ruta? ¿Es factible hacerlo? ¿Por qué?<br>11. ¿Cuál es la o las limitaciones para establecer un criterio de programación de las actividades del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial"? | |
| VI | Asesor Financiero de la Dirección Ejecutiva | | 4. ¿Cómo articula esfuerzos con el MTC (Planificación y presupuesto) para el desarrollo de capacidades para la gestión del mantenimiento de los caminos vecinales, dentro del programa presupuestal?<br>5. ¿Cómo se determina el presupuesto para las actividades de PVD relacionadas con el servicio de mantenimiento de caminos vecinales? En ese proceso de presupuesto, ¿cuáles son los insumos que se utilizan, qué productos se generan, con qué áreas se coordina? ¿Tienen un cronograma establecido en el cual se indique el inicio y demás plazos?<br>6. Para el 2014 se pidió al MEF S/ 154´917,767 para mantenimiento rutinario y S/ 105´614,593 para mantenimiento periódico, sin embargo al parecer dicho monto no fue otorgado; ¿Cómo se reajustaron las metas físicas? Si no se reajustaron, ¿Por qué no se hizo? ¿Se identificó el número de meses de mantenimiento que cobertura dicho dinero? Si no logra la cobertura anual, ¿No cree que esta situación ha afectado la calidad del producto?<br>7. ¿A partir de qué año el requerimiento de presupuesto para mantenimiento de los caminos vecinales comprende también algunos intervenidos por los gobiernos locales? ¿A qué responde dicho cambio?<br>8. ¿Cómo se determina la cadena funcional programática del producto "camino vecinal" y como lo carga? ¿Se puede modificar metas físicas inicialmente programas?<br>9. Los años 2013 y 2014 en el transcurso del año se programaron presupuestos adicionales (2013=FONIE y 2014= Ley 30191) para el mantenimiento de caminos vecinales, ¿Cuáles fueron los criterios para priorizar los tramos a ser intervenidos con dicho presupuesto? ¿Cómo y quién se encargó de verificar qué tipo de intervención le correspondía a los caminos priorizados?<br>10. ¿Por qué no se solicita el presupuesto para mantenimiento con el código de ruta? ¿Es factible hacerlo? ¿Por qué?<br>11. ¿Cuál es la o las limitaciones para establecer un criterio de programación de las actividades del producto: "Camino vecinal con mantenimiento vial"?<br>12. ¿Los gobiernos locales (IVP/MD) se encuentran en la capacidad de financiar únicamente con recursos propios el servicio de mantenimiento de caminos vecinales, sin recurrir a recursos ordinarios? De no ser así, ¿tiene conocimiento de qué porcentaje tiene dificultades de financiamiento propio? | |

ia

**Cuadro n.° 5: Detalle de las guías de entrevistas a los funcionarios de las municipalidades visitadas**

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| **Primera versión: guía para funcionarios 1** | | | | |
| I | Tomadores de decisiones: alcaldes, regidores y asesores de la municipalidad | 1. Desde su perspectiva, ¿qué papel debe cumplir la municipalidad con respecto a la política de mantenimiento de vías vecinales? ¿Cómo beneficia esto a la población?<br><br>2. ¿Cuáles cree que han sido los principales logros alcanzados de su gestión con respecto al mantenimiento de vías vecinales? | **Sobre el conocimiento y dominio de las herramientas de gestión y el ciclo de la política de mantenimiento vial vecinal**<br>3. ¿Regularmente cómo se selecciona las vías vecinales que deben ser puestos en mantenimiento? ¿Dónde incorpora esta información?<br>4. En su localidad ¿quiénes son los encargados de ejecutar y aprobar las labores de planificación para el mantenimiento de las vías vecinales?<br>5. ¿Cómo se financia el presupuesto para el mantenimiento de vías vecinales?<br>6. ¿Cómo hace usted para verificar que las tareas que realiza la municipalidad relacionadas al mantenimiento de vías vecinales cumplen con el objetivo planificado?<br>7. ¿Qué papel cumple Provias en relación a este tema? ¿Cómo coordina?<br>8. ¿Qué papel cumple IVP en relación a este tema? ¿Cómo coordina?<br><br>**Identificando la etapa de Planificación**<br>9. ¿Cómo se determina el número de kilómetros de vías vecinales a ser intervenidos con mantenimiento durante el año?<br>10. ¿El presupuesto responde a la demanda de kilómetros a ser intervenidos con mantenimiento? ¿De no contar con el presupuesto suficiente, que gestiones realizan para cubrir la brecha?<br>11. ¿Qué insumos y herramientas emplea para determinar los tramos y kilómetros de vías vecinales a ser intervenidos con mantenimiento, durante el año?.<br>12. ¿Qué actividades e insumos emplean para la ejecución del mantenimiento en su distrito? ¿Dichas actividades e insumos se encuentran plasmados en que documento?<br>13. ¿Cuál es el proceso para la elaboración del POI de la Municipalidad, respecto a la meta de caminos vecinales?<br><br>**Identificando la etapa de Presupuesto**<br>14. ¿Cuál son los criterios de priorización para asignar presupuesto al mantenimiento de caminos vecinales, al inicio del año?<br>15. ¿Cuál son los criterios de priorización para asignar presupuesto incorporado durante el año al mantenimiento de caminos vecinales?<br>16. ¿Cómo se afrontaron las limitaciones en la programación de lo establecido en el cuadro de necesidades para el año 2013?<br>17. ¿El presupuesto asignado durante el 2013 para el mantenimiento de caminos vecinales, cuenta con fecha exacta para su disponibilidad presupuestal?<br><br>**Identificando la etapa de Ejecución**<br>18. ¿Qué áreas se articulan con la unidad encargada de la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales?<br>19. En su opinión ¿cuáles son los problemas o inconvenientes más comunes que se presentan a la hora de | 32. ¿Qué medidas concretas propondría para asegurar el éxito del mantenimiento de las vías vecinales? ¿Podría mencionar y explicar alguna de ellas?<br><br>33. ¿De qué factores depende que estos problemas se solucionen? ¿Podría explicar su respuesta? |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | planificar y ejecutar el mantenimiento vial vecinal?<br>20. Para el mantenimiento de vías vecinales ¿Cuáles han sido las dificultades que impidieron ejecutar el 100% de su presupuesto?<br>21. ¿Qué problemas han tenido con la contratación de terceros encargados de la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales?<br>22. En su conocimiento, ¿qué problemas han habido cuando los trabajos de mantenimiento de vías vecinales han sido realizados por administración directa?<br><br>**Identificando la etapa de Seguimiento y Evaluación**<br>23. ¿Qué oficina es la responsable de actualizar el inventario vial de las vías vecinales en su distrito? ¿Cuál es el procedimiento establecido para la actualización del inventario vial?<br>24. ¿Las actas de recepción e informes por la culminación del mantenimiento periódico y rutinario; y, sirven de base para constituir el indicador de desempeño del mantenimiento de vías vecinales?<br>25. ¿Cuál es el procedimiento empleado por su municipalidad, para llevar el control de la ejecución del mantenimiento en los proyectos de infraestructura vial, en la fase de post inversión?<br>26. ¿Las vías vecinales forman parte del margesí de bienes de la municipalidad?<br>27. ¿Se estableció algún procedimiento para incorporar la valorización del mantenimiento realizado a las vías vecinales?<br>**Identificando explicaciones de problemas: causas y espacios de riesgos**<br>28. Actualmente, ¿cuántas de sus vías están en mal estado?<br>29. ¿Cuáles consideraría usted son las tareas más engorrosas que impide que se trabaje con eficiencia?<br>30. ¿De qué manera estos problemas afectan el logro de su gestión? ¿Por qué?<br>31. ¿De qué manera estos problemas afectan a la población? ¿Qué cosas podrían ocurrir en los próximos años? | |
| II | Gerentes municipales y encargados de gestionar los trabajos de mantenimiento vial | 1. ¿Cuál es su función en referente a la gestión de las obras de mantenimiento de caminos vecinales?<br><br>2. Desde su perspectiva, ¿cuán importante son estos tipos de trabajos para la población? | **Sobre el conocimiento y dominio de las herramientas de gestión y el ciclo de la política de mantenimiento vial vecinal**<br>3. ¿Qué entiende usted por el inventario vial?<br>4. ¿Bajo qué criterios se elabora el Plan de mantenimiento vial de caminos vecinales de su municipio?<br>5. ¿Qué otras entidades participan regularmente en la planificación, ejecución y/o seguimiento y monitoreo del mantenimiento de las vías vecinales? ¿Qué papel han cumplido?<br>6. ¿Conoce usted cuales son los objetivos del mantenimiento periódico y del rutinario?<br>7. ¿Cuáles son los costos en que incurre cada tipo de mantenimiento por Kilómetro en su distrito?<br>8. ¿Cómo hace usted para verificar que las tareas que realiza la municipalidad relacionadas al mantenimiento de vías vecinales cumplen con el objetivo planificado?<br>9. ¿Quién se encarga de realizar los informes de mantenimiento vial vecinal? ¿Cuál es su utilidad?<br>**Identificando Problemas tipo en relación al rol de liderazgo técnico-político, planificación y monitoreo del proceso**<br><br>10. ¿Cuáles han sido los problemas más críticos que les impide culminar con los trabajos de mantenimiento? ¿qué tipo de vías vecinales no han podido recibir mantenimiento? ¿Por qué? | 20. ¿De qué factores depende que estos problemas se solucionen? ¿Podría explicar su respuesta?<br><br>21. ¿Las vías vecinales forman parte de los activos de la municipalidad? |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | 11. ¿Qué tipo de problemas cree que existen a la hora de planificar los tipos(rutinario y periódico) de mantenimiento de las vías vecinales en su distrito?<br>12. ¿Cuáles son los problemas que existen a la hora de asignar el presupuesto al Programa Presupuestal reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el transporte terrestre?<br>13. ¿Cuáles son los problemas que existen para asignar el presupuesto necesario para atender la totalidad de las vías vecinales que requieren mantenimiento?<br>14. En su conocimiento, ¿qué problemas han habido cuando los trabajos de mantenimiento han sido realizados por administración directa?<br>15. En su conocimiento, ¿qué problemas han habido cuando los trabajos de mantenimiento han sido realizados por terceros?<br><br>**Identificando explicaciones de problemas: causas y espacios de riesgos**<br>16. ¿Por qué el 80% de sus vías se encuentran en mal estado?<br>17. ¿Cuáles consideraría usted son las tareas más engorrosas que impide que se trabaje con eficiencia el mantenimiento de las vías vecinales? ¿Por qué?<br>a. Usualmente, ¿qué tipo de problemas han sufrido los funcionarios que operan técnicamente el mantenimiento de las vías vecinales (desde el que planifica, el que asigna presupuesto, el que contrata y compra, y el que realiza el mantenimiento)? ¿Cómo los resuelve?<br>18. ¿De qué manera estos problemas afectan a la población? ¿Qué cosas podrían ocurrir en los próximos años?<br>19. ¿Qué alternativas de solución propondría para evitar estos problemas? ¿Podría mencionar y explicar alguna de ellas? | |
| III | Encargados de asignación presupuestal, contratos y adquisiciones | 1. ¿De qué manera se involucra usted en los trabajos de mantenimiento vial vecinal? ¿Desde hace cuánto tiempo?<br>2. Para este caso, ¿Cuál es su función? | **Sobre el conocimiento y dominio de las herramientas de gestión y el ciclo de la política de mantenimiento vial vecinal**<br>3. Con respecto al mantenimiento de vías vecinales ¿Que entiende usted por el inventario vial? ¿Qué tan actualizado se encuentra?<br>4. ¿Cuáles son los objetivos del mantenimiento periódico y del rutinario?<br>**5.** ¿Cuáles son los costos en que incurre cada tipo de mantenimiento por Kilómetro en su distrito? Solo para Planificadores y Asignación Presupuestal<br>6. Para este tipo de tareas ¿qué tipo de guías o manuales utiliza normalmente para realizar su trabajo?<br>7. En los últimos años, ¿qué tipo de capacitaciones ha recibido con referencia a las tareas de mantenimiento de vías vecinales vecinales? ¿Por qué?<br>8. En su opinión ¿Cómo se han estado identificando las vías vecinales que necesitan mantenimiento en su distrito? Solo para Planificadores y Asignación Presupuestal<br>9. ¿Cuáles son las diferencias entre un mantenimiento de tipo rutinario, y otro de tipo periódico? Solo para Planificadores y Asignación Presupuestal?<br>10. ¿En qué medida la participación de otras entidades públicas los ayuda en la gestión de su tarea?<br>11. ¿Cómo se ha estado destinando el presupuesto para este tipo de actividades? ¿De dónde se obtiene el presupuesto regularmente para estas actividades? Solo para Planificadores y Asignación Presupuestal<br>12. Considerando las tareas que realiza, ¿de qué área o proceso depende el inicio de sus actividades?<br>13. ¿Qué acciones realiza para verificar que todas las actividades realizadas cumplen con el objetivo de entregar las | 30. ¿Qué alternativas de solución propondría para evitar estos problemas? ¿Podría mencionar y explicar alguna de ellas?<br><br>31. ¿De qué factores depende que estos problemas se solucionen? ¿Podría explicar su respuesta? |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | vías vecinales en buen estado?<br>14. Con respecto a las tareas regulares que el municipio realiza para el mantenimiento de las vías vecinales, ¿qué oportunidades ha tenido de participar en otras tareas que formalmente no le competen?<br><br>**Identificando Problemas tipo en relación al rol técnico-operativo, planificación y monitoreo del proceso**<br>15. En su opinión, ¿cuáles han sido los problemas más críticos que les impide culminar cumplir con su función en relación a los trabajos de mantenimiento vial vecinal?<br>16. ¿Cuáles cree que son los problemas en la planificación del mantenimiento de las vías vecinales en su distrito?<br>17. ¿Cuáles son los problemas para el otorgamiento de la disponibilidad presupuestal? Por qué?<br>18. En su experiencia, ¿qué tipo de problemas han tenido a la hora de realizar las contrataciones de bienes o servicios para el mantenimiento de las vías vecinales? ¿Cuán frecuentes son?<br>19. En su experiencia, ¿qué problemas han tenido con la contratación de terceros encargados de la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales? ¿Cuán frecuentes son?<br>20. En su conocimiento, ¿qué problemas han habido cuando los trabajos de mantenimiento han sido realizados por administración directa?<br>21. ¿Qué tipo de problemas encuentra en la ejecución de mantenimiento de tipo rutinario y periódico?<br>22. ¿En qué momentos del año no se realiza trabajos de mantenimiento vial vecinal? ¿Por qué?<br><br>**Identificando explicaciones de problemas: causas y espacios de riesgos**<br>23. ¿Por qué el 80% de sus vías se encuentran en mal estado?<br>24. Para el caso de mantenimiento de vías vecinales ¿qué acciones u omisiones afectan directamente el cumplimiento eficiente de su trabajo?<br>25. Usualmente, ¿cómo resuelve usted los inconvenientes que se presentan en su trabajo cotidiano en referencia a los trabajos de mantenimiento de las vías vecinales?<br>26. ¿Cómo resolvería usted los problemas que se presentan en la etapa de planificación?<br>27. ¿Cómo resolvería usted los problemas presupuestarios? ¿Qué salidas cree agilizarían esta tarea?<br>28. ¿Cómo resolvería usted cuando un contratista privado no cumple con entregar a tiempo las vías vecinales en buen estado?<br>29. En líneas generales ¿De qué manera estos problemas afectan a la población? ¿Qué cosas podrían ocurrir en los próximos años de mantenerse la misma dinámica de trabajo? | 32. ¿Las vías vecinales forman parte de los activos de la municipalidad? |
| **Segunda versión: guía para funcionarios 2** | | | | |
| I | Funcionarios en general | 1. Desde su perspectiva, ¿qué papel debe cumplir la municipalidad con respecto a la política | **Sobre el conocimiento y dominio de las herramientas de gestión y el ciclo de la política de mantenimiento vial vecinal**<br>3. ¿Qué entiende usted por caminos vecinales? ¿Qué tipos de superficie incluyen?<br>4. ¿Qué entiende usted por mantenimiento de caminos vecinales? ¿Se debe dar mantenimiento a todos los tipos de superficie?<br>5. ¿En qué manera el mantenimiento beneficia a la población?<br>6. ¿Qué entiende usted. por el programa presupuestal 0061? | 41. ¿De qué factores depende que estos problemas se solucionen y gué |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | de mantenimiento de vías vecinales? ¿Cómo beneficia esto a la población?<br><br>2. ¿Cuáles cree que han sido los principales logros alcanzados de su gestión con respecto al mantenimiento de vías vecinales? | 7. ¿Ha tenido inconvenientes con el cumplimiento de metas del plan de incentivos municipales? De ser afirmativa, ¿podría explicar su respuesta?<br>8. ¿Cuál es la importancia del inventario vial *y* del plan vial?<br><br>**Identificando la etapa de Planificación**<br>9. ¿Cómo se determina el número de kilómetros de vías vecinales a ser intervenidos con mantenimiento durante el año? ¿Dónde incorpora esta información? ¿Qué insumos y herramientas emplea para determinar los tramos y kilómetros de vías vecinales a ser intervenidos con mantenimiento, durante el año?<br>10. En su localidad ¿quiénes son los encargados de ejecutar y aprobar las labores de planificación para el mantenimiento de las vías vecinales?<br>11. ¿Cuál es el proceso para la elaboración del POI de la municipalidad, respecto a la meta de caminos vecinales? ¿Y cómo se articula con los planes de desarrollo concertados?<br>12. ¿Qué papel cumple Provias en relación a la planificación del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br>13. ¿Qué papel cumple IVP en relación a la planificación del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br><br>**Identificando la etapa de Presupuesto**<br>14. ¿El presupuesto responde a la demanda de kilómetros a ser intervenidos con mantenimiento? De no contar con el presupuesto suficiente, ¿qué gestiones realizan para cubrir la brecha?<br>15. ¿Cómo se distribuye el presupuesto de la municipalidad? ¿Y cómo se determina qué cantidad se requiere de presupuesto para el mantenimiento de los caminos vecinales?<br>16. ¿Cuáles son los criterios de priorización para asignar presupuesto al mantenimiento de caminos vecinales al inicio del año?<br>17. ¿Cuál son los criterios de priorización para asignar presupuesto incorporado durante el año al mantenimiento de caminos vecinales?<br>18. ¿Cómo se afrontaron las limitaciones en la programación de lo establecido en el cuadro de necesidades para el ario 2013?<br>19. En su localidad, ¿quiénes son los encargados de ejecutar y aprobar las labores de asignación presupuestal para el mantenimiento de las vías vecinales?<br>20. ¿Qué papel cumple Provias en relación a la asignación presupuestal en el mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br>21. ¿Qué papel cumple IVP en relación a la asignación presupuestal del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br><br>**Identificando la etapa de Ejecución**<br>22. En su localidad ¿quiénes son los encargados de ejecutar y aprobar las labores de ejecución del mantenimiento de las vías vecinales?<br>23. ¿Qué papel cumple Provias en relación a la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br>24. ¿Qué papel cumple IVP en relación a la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo | medidas concretas propondría para asegurar el éxito del mantenimiento ele las vías vecinales? ¿Podría explicar su respuesta? |

| n.° | Actor | Preguntas de introducción | Cuerpo de la entrevista | Preguntas de cierre |
|---|---|---|---|---|
| | | | coordina?<br>25. ¿Qué actividades e insumos emplean para la ejecución del mantenimiento en su distrito? ¿Dichas actividades e insumos se encuentran plasmados en que documento?<br>26. ¿Qué problemas han tenido con la contratación de terceros encargados de la ejecución del mantenimiento de las vías vecinales?<br>27. En su conocimiento, ¿qué problemas han habido cuando los trabajos de mantenimiento de vías vecinales han sido realizados por administración directa?<br><br>**Identificando la etapa de Seguimiento y Evaluación**<br>28. ¿Qué oficina es la responsable de actualizar el inventario vial de los vías vecinales en su distrito? ¿Cuál es el procedimiento establecido para la actualización del inventario vial?<br>29. ¿Cómo hace usted para verificar que las tareas que realiza lo municipalidad relacionadas al mantenimiento de vías vecinales cumplen con el objetivo planificado?<br>30. ¿Las actas de recepción e informes por la culminación del mantenimiento periódico y rutinario sirven de base para actualizar el inventario vial?<br>31. ¿Cuál es el procedimiento empleado por su municipalidad para llevar el control de la ejecución del mantenimiento en los proyectos de infraestructura vial en la fase de post inversión?<br>32. ¿Las vías vecinales forman parte del margesí de bienes de la municipalidad?<br>33. ¿Se estableció algún procedimiento para incorporar la valorización del mantenimiento realizado a las vías vecinales en los estados financieros de la municipalidad?<br>34. En su localidad ¿quiénes son los encargados de ejecutar y aprobar las labores de seguimiento y evaluación del mantenimiento de las vías vecinales?<br>35. ¿Qué papel cumple Provias en relación al seguimiento y evaluación del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br>36. ¿Qué papel cumple IVP en relación al seguimiento y evaluación del mantenimiento de las vías vecinales del distrito? ¿Cómo coordina?<br><br>**Identificando explicaciones de problemas: causas y espacios de riesgos**<br>37. Actualmente, ¿cuántos kilómetros de sus vías están en mal estado?<br>38. Para el mantenimiento de vías vecinales ¿Cuáles han sido las dificultades que impidieron ejecutar el 100% de su presupuesto?<br>39. En su opinión, ¿cuáles son los problemas o inconvenientes más comunes que se presentan a la hora de planificar, presupuestar, ejecutor y realizar el seguimiento y evaluación del mantenimiento vial vecinal?<br>40. ¿De qué manera estos problemas afectan el logro de su gestión' ¿Por qué? | |

Elaboración propia.

**c) Talleres:**

Esta herramienta sirvió para crear espacios de discusión grupal liderados por un facilitador, miembro de la comisión auditora, donde un conjunto de participantes presenta y sustenta sus puntos de vista sobre temas determinados (Kisnerman, 1977, p. 11-16), evidenciándose consensos o tensiones al respecto. El objetivo central de este ejercicio es la construcción conjunta de ideas, flujogramas, rutinas, etc. que permitan una mejor comprensión de los procesos de implementación del programa o servicio auditado. La facilitación del taller se hace a partir de una guía construida según los objetivos del examen. El soporte de registro de esta herramienta son los papelógrafos y fichas usadas en el trabajo en grupo, así como en el audio para el momento de plenarias. En el caso de la presente auditoría, se realizaron ocho (8) talleres participativos con los funcionarios de Provias Descentralizado, vinculados a las Municipalidades Distritales de Chinchero, Perené, Tambogrande, Vinchos, Torata, y José Crespo y Castillo, y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

**Cuadro n.° 6: Detalle de los talleres llevados a cabo por la comisión auditora**

| N° | Ámbito Geográfico | Descripción | Fecha | Participantes |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Provias descentralizado Lima | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales | 5/06/14 | Funcionarios de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) y de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI). |
| 2 | Distrito de Chinchero | | 18/06/14 | Funcionarios de la Oficina de Mantenimiento de Infraestructura Pública, de la Oficina de Programación e Inversiones, de la Oficina General de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Chinchero, funcionarios del IVP Urubamba y de la OCZ Cuzco. |
| 3 | Distrito de Perené | | 25/06/14 | Funcionarios de la Gerencia de Administración, de Desarrollo Urbano (GDUR), de Planificación y Presupuesto, y de Desarrollo Económico, de la Sub Gerencia de Control Patrimonial, de la Sub Gerencia de Contabilidad, y otros especialistas de la Municipalidad Distrital de Perené; funcionarios del IVP Chanchamayo; y de OCZ Junín, |
| 4 | Distrito de Tambogrande | | 9/07/14 | Funcionarios de la Gerencia de Planificación y Presupuesto, de Servicios Comunales, de Servicios Técnicos e Ingeniería, de Administración, y otros especialistas de la Municipalidad Distrital de Tambogrande; funcionarios del IVP Piura; de la UGDI de PVD Lima y de la OCZ Piura. |
| 5 | Distrito de Vinchos | | 17/07/14 | Funcionarios de la Unidad de Presupuesto y Planes, de la Gerencia de Administración, del Área de Estudios y Proyectos, de la Gerencia de Desarrollo Urbano, y otros especialistas de la Municipalidad Distrital de Vinchos y funcionarios del IVP Huamanga. |
| 6 | Distrito de Torata | | 23/07/14 | Funcionarios de la Gerencia General, de Operaciones, de Planificación y Presupuesto, de Supervisión de Obras y Estudios, de Inversiones y Desarrollo Urbano, Rural y Ambiental (GIDURA), y otros especialistas de la Municipalidad Distrital de Torata; funcionarios del IVP Mariscal Nieto y de la OCZ Tacna-Moquegua. |
| 7 | Distrito de José Crespo y Castillo | | 6/08/14 | Funcionarios de la Gerencia General, de Operaciones, de Planificación y Presupuesto, de Infraestructura Vial, de Administración, de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Económico, y otros especialistas de la Municipalidad Distrital de José Crespo y Castillo; funcionarios del IVP Leoncio Prado; especialista de la OCZ Huánuco y de la UGDI de PVD Lima. |
| 8 | Ministerio de transportes y comunicaciones (MTC Lima) | Taller de recojo de información complementaria del servicio de mantenimiento de vías vecinales | 7/10/14 | Especialista en Planeamiento Estratégico de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (OGPP), Fiscalizador Vial, Coordinador de Proyectos, especialista en Mantenimiento en la Unidad de Gerencial de Transporte Rural (UGTR), analista en descentralización de Provias Descentralizado del MTC, especialista en Monitoreo y Evaluación, y especialista en estudios de Provias Descentralizado del MTC. |

Elaboración propia.

A fin de preparar y lograr recabar la mayor información posible del taller, se han usado diversas técnicas previas al desarrollo del mismo, tales como: el uso de una guía de taller que señale las pautas de trabajo en cada taller, la definición de participantes, la definición del lugar y el momento adecuado, y la previsión de dinámicas para los participantes, la organización por grupos de trabajo, forma de exposición de resultados, entre otros. De este modo, los talleres tuvieron la siguiente estructura:

**Cuadro n.° 7: Guía de los talleres de determinación de procesos, problemas recurrentes y sus causas y consecuencias del servicio de mantenimiento de vías vecinales**

| **Objetivo** | **Identificar de forma participativa el proceso de mantenimiento de caminos vecinales, señalando posibles problemas en dicho proceso, sus causas y consecuencias.** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tiempo programado** | 3 horas | **Total de participantes** | 15 | | | |
| **Bloque** | **Objetivo** | **Procedimiento** | | **Tiempo** | **Materiales** | **Resultado** |
| **Presentación** | Exponer a los participantes los objetivos de la auditoría y del taller | Facilitador expone a los participantes<br>- Los objetivos de la ADE: El ciclo de gestión del servicio de mantenimiento de caminos vecinales, indicar que ellos son los expertos y que necesitamos conocer su realidad.<br>- Los objetivos y metodología del taller: proyectar el programa y explicar los roles (grupos definen roles: Moderador, relator y anotador).<br>- Las reglas de convivencia durante el taller: Uso de celulares, pedir la palabra para participar, todas las opiniones son bienvenidas, respeto en el taller, se consulta el registro en audio la discusión de la plenaria). | | 10min | Equipo multimedia PPT | Participantes comprenden la importancia de su participación en el taller |
| **El proceso de implementación de la política** | Describir el proceso que conlleva a al logro del producto programado (mantenimiento de las vías) en la estrategia de políticas auditada | (Sala organizada para que participantes estén en grupos)<br>El facilitador recuerda el ciclo de la gestión pública e invita a los participantes a participar que etapas son relevantes para el adecuado mantenimiento de caminos vecinales. | | 5min | Equipo multimedia, papelógrafos, plumones, grabadora de audio | Flujograma de la implementación de la política |
| | | Se forman grupos (mínimo 3 personas), para responder a la siguiente pregunta:<br>*¿Cuáles son las actividades necesarias para el mantenimiento de caminos vecinales para cada una de las etapas de la gestión?*<br>Planificación, Presupuesto, Ejecución y Seguimiento y Evaluación<br>- Los participantes escribieron en papelografos previamente estructurados en cinco (05) columnas, respondiendo por cada una de las etapas de la gestión las siguientes preguntas:<br>Que se necesita? (Insumo)<br>Que se hace? (Actividad)<br>Que se obtiene? (Salida)<br>Quien lo hace? (Responsable de la actividad)<br>Tiempo? (Necesario para ejecutar la actividad)<br>- Luego de 15 minutos de trabajo el facilitador presentó el flujograma base para complementar la discusión en los grupos (flujograma trabajado con equipos técnicos de Provias Descentralizado)<br>- Los participantes presentaron en plenaria los resultados de sus discusiones grupales | | 30min | Papelógrafos, Tarjetas (blancas), plumones, grabadora de audio y Cámara fotográfica | |

| **Objetivo** | **Identificar de forma participativa el proceso de mantenimiento de caminos vecinales, señalando posibles problemas en dicho proceso, sus causas y consecuencias.** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Tiempo programado** | 3 horas | **Total de participantes** | 15 | | |
| **Bloque** | **Objetivo** | **Procedimiento** | **Tiempo** | **Materiales** | **Resultado** |
| | | (Grabación en audio (se registra que los participantes aceptaron que la plenaria será grabada) y tomas fotográficas de resultados). | | | |
| | | En plenaria, se pidió a los participantes integrar los resultados en un flujograma único. | 30min | Papelógrafos, plumones, grabadora de audio | |
| **Refrigerio** | | | 10min | | |
| **Identificación de los problemas, causas y consecuencias** | Describir los problemas, causas y consecuencias identificados en el proceso de mantenimiento de caminos vecinales. | Recurriendo al flujograma diseñado, se reconformaron los grupos, para responder a la siguiente pregunta: *¿Qué problemas se presentan o pueden presentar en cada una de las etapas de la gestión?*<br><br>*Planificación Presupuesto Ejecución y Seguimiento y Evaluación.*<br><br>Los grupos escriben en paleógrafos previamente diseñados en tres columnas conteniendo:<br>Problemas, causas y consecuencias<br><br>El facilitador solicitó a los participantes de cada grupo que en función al trabajo desarrollado previamente complementen los problemas de acuerdo a las etapas e identifiquen las causas que originan dicho problema así como las consecuencias del mismo.. | 30min | Papelógrafos, plumones, grabadora de audio | Inventario de problemas tipo ocurridos en el proceso que conlleva al logro del producto programado en la estrategia de políticas auditada. |
| | | Los 3 grupos que trabajaron los problemas, se les solicita que identifiquen 1 causa (Tarjeta de color celeste) y 1 consecuencia (tarjeta de color amarrillo) para cada uno de los problemas identificados en el bloque anterior y que los ubiquen en el flujograma. | 15min | Papelógrafos, plumones, grabadora de audio | Problemas tipo ocurridos en el proceso que conlleva al logro del producto programado en la estrategia de políticas auditada, sus causas y consecuencias |
| | | Luego, el facilitador revisa lo expuesto, pidiendo opiniones y comentarios de los participantes | 30min | Papelógrafos, plumones,<br><br>Grabadora de audio | |
| **Conclusiones** | Integración de los resultados del taller | En plenaria, el facilitador resume los hallazgos encontrados, tanto en el flujograma, como en los problemas identificados | 20mins | Grabadora de audio | Integración de los hallazgos |
| **Cierre** | Presentación de las siguientes etapas de la ADE | Facilitador expone las siguientes etapas del ADE | 15mins | Equipo multimedia | Participantes conocen siguientes etapas de la ADE |

Elaboración propia.

**Cuadro n.° 8: Guía del taller de recojo de información complementaria del servicio de mantenimiento de vías vecinales**

<table>
<tr><td>Objetivo</td><td colspan="5">Identificar de forma participativa el proceso de mantenimiento de caminos vecinales, señalando posibles problemas en dicho proceso, sus causas y consecuencias.</td></tr>
<tr><td>Tiempo programado</td><td>3 horas</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>Bloque</td><td>Objetivo</td><td colspan="3">Desarrollo de preguntas</td><td>Tiempo</td></tr>
<tr><td rowspan="14">Exposición de los flujogramas del mantenimiento rutinario manual, mantenimiento periódico, mantenimiento rutinario mecanizado y periódico</td><td rowspan="14">Discusión por etapa:<br>- Aportar precisiones al flujograma<br>- Responder las preguntas</td><td>Etapa</td><td>Mantenimiento rutinario manual</td><td>Mantenimiento periódico</td><td>Mantenimiento rutinario mecanizado</td><td rowspan="14">1h 30min</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Planificación</td><td colspan="3">¿Cómo se determina la necesidad (PVPP, Inventario de condición, reclamo de la población)?</td></tr>
<tr><td colspan="2">¿Quién valoriza la necesidad?</td><td>¿Se ha realizado la difusión del manual de mantenimiento?</td></tr>
<tr><td colspan="2">¿Quién (Unidad orgánica) realiza las coordinaciones con el MEF para atender el requerimiento de presupuesto para mantenimiento de los caminos vecinales?</td><td>----</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Presupuesto</td><td colspan="2">¿Quién (Unidad orgánica) realiza la carga de presupuesto (PIA) para el mantenimiento de los caminos vecinales a los gobiernos locales?</td><td>¿Existe algún lineamiento específico para la forma de cargar el presupuesto de los gobiernos locales (presupuesto multianual)?</td></tr>
<tr><td>¿Existe algún procedimiento para comunicar a los IVP el presupuesto asignado? ¿Quién es el responsable?</td><td>¿Cómo se decide quién realiza el mantenimiento periódico? (El IVP o PVD)</td><td>----</td></tr>
<tr><td>----</td><td>¿Existe algún procedimiento para comunicar a los IVP el presupuesto asignado? ¿Quién es el responsable?</td><td>----</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Ejecución</td><td>¿Existe algún lineamiento para contratar y conformar microempresas de mantenimiento vial?</td><td>-----</td><td>¿Existe algún lineamiento sobre la supervisión de la ejecución que esté a cargo de los IVPs?</td></tr>
<tr><td colspan="3">¿Existe algún lineamiento sobre la supervisión de la ejecución que esté a cargo de la Oficina de Coordinación Zonal?</td></tr>
<tr><td colspan="2">¿El trámite para la conformidad del servicio se realiza en físico o a través de su extranet, esté último acelera en algo el trámite de pago?</td><td>------</td></tr>
<tr><td>¿En la ejecución del mantenimiento que norma la ejecución, el</td><td>--------</td><td>-------</td></tr>
</table>

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Objetivo** | **Identificar de forma participativa el proceso de mantenimiento de caminos vecinales, señalando posibles problemas en dicho proceso, sus causas y consecuencias.** | | | | | |
| **Tiempo programado** | 3 horas | | | | | |
| **Bloque** | **Objetivo** | **Desarrollo de preguntas** | | | | **Tiempo** |
| | | | GEMA o el Manual de Carreteras, conservación o mantenimiento vial? | | | |
| | | Seguimiento y evaluación | ¿Cómo se realiza el seguimiento y evaluación del mantenimiento? | | | |
| | | | ¿Cómo se recoge la información para el dato del indicador de desempeño del producto "Camino vecinal con mantenimiento vial"? | | | |
| | | | ------ | ¿Cuál es el procedimiento que se sigue después de la liquidación? | ------- | |
| | Trabajo en plenaria | - Discusión sobre los cambios propuestos<br>- Socialización de las respuestas a las preguntas | | | | 1h30 min |

Elaboración propia.

## II. Aplicación de herramientas y procesamiento de la información

La aplicación secuencial de las herramientas está orientada a la función de "pesca" y "repesca" de información; es decir, a un propósito de captura acumulativa de la misma, por la cual cada una va cubriendo las demandas de información generadas por la anterior, hasta lograr cubrir toda la información requerida que permita construir, conjuntamente con la aplicación de las demás técnicas descritas, una hipótesis fundamentada "cualitativamente" sobre las causas de las deficiencias del servicio o bien examinado. Se debe tener en cuenta que no necesariamente toda la información resultante mantiene coherencia entre sí, por lo que es necesario realizar un ejercicio de triangulación entre las diferentes fuentes de información a fin de validar una hipótesis.

**Cuadro n.° 9: Criterios de formulación de los instrumentos para la función de captura de información secuencial**

| Instrumentos | Lugares ricos en datos (fuentes) | Criterios |
|---|---|---|
| Fichas cualitativas para revisión de archivo | Normativa<br>Informes de gestión<br>Instrumentos de planificación<br>Materiales comunicativos<br>Registros<br>Discursos | Orientada a la identificación de los criterios de examen, así como a la comprensión de los aspectos formales del proceso. |
| Guías de talleres participativos | Actores involucrados en el proceso<br>Informantes clave<br>Funcionarios y servidores públicos<br>Sociedad civil | Orientada a conocer el proceso narrado por los actores involucrados, pudiendo encontrar consenso o puntos de vista distintos sobre sus problemas, causas y efectos. Contribuye a conocer la situación "real". |
| Guía de entrevista | Actores involucrados en el proceso<br>Informantes clave<br>Funcionarios y servidores públicos<br>Sociedad civil<br>Beneficiarios | Captura la información de las experiencias y percepciones de los informantes clave sobre actividades que no pueden ser presenciadas por la comisión auditora.<br><br>Contribuye a conocer la situación "real". |

Elaboración propia.

La información recopilada a través de las distintas herramientas cualitativas anteriormente presentadas fue sistematizada y clasificada en una base de sistematización, la cual contiene toda la evidencia cualitativa y cuantitativa, específicas de cada caso. Esta base facilitó el análisis de la información (base de análisis), la cual permitió visualizar la triangulación de los datos o bloques de información obtenidos en campo a fin de identificar la recurrencia de hechos, situaciones o sucesos contenidos en los mismos, contrastando la información cuantitativa y cualitativa.

Así también, para el análisis de la información se utilizó la "Matriz de Resultados", regulada por la Directiva n.° 011-2013-CG/ADE "Auditoría de Desempeño", aprobada con Resolución de Contraloría n.° 382-2013-CG.

## III. Criterios de Validez

Cada uno de estos criterios responde a lógicas de corroboración y contraste de información a fin de asegurar su validez. Existen distintos tipos de criterios de validez que deben ser respetados durante el proceso de recolección de información. Estos criterios son de naturaleza interna, externa, de fiabilidad y consistencia, aplicándose a todo tipo de investigación cualitativa para asegurar su calidad (Kirk & Miller, 1986).

**Cuadro n.° 10: Criterios de validez de la investigación cualitativa**

| Denominación tradicional | Aspecto al que se refiere | Otras denominaciones (Guba y Lincoln, 1985) |
|---|---|---|
| Validez interna | Valor de la verdad | Credibilidad |
| Validez externa | Aplicabilidad | Transferibilidad |
| Fiabilidad | Consistencia | Dependencia |
| Objetividad | Neutralidad | Confirmabilidad |

Elaboración propia en base a Sandin, 2000:230.

Los criterios de validez interna están ligados a los temas de credibilidad de la información obtenida a partir de las herramientas de recojo de información. Están orientados a disminuir el sesgo de los participantes en los patrones, tipologías, etc. identificados a partir de la aplicación de las herramientas cualitativas. A fin de evitar estos problemas, el investigador debe procurar *triangular* la información con distintos tipos de actores involucrados en los procesos estudiados. Asimismo, la repetición de los mismos segmentos de información sirve para detectar aquellos que corresponden a la subjetividad de un individuo, por lo que la *saturación* (repetición de la aplicación de una herramienta hasta no encontrar nuevas secciones de información) debe permitir la verificación de la información a partir del involucramiento de varios participantes.

Los criterios de validez externa son aquellos que se refieren a la aplicabilidad y replicabilidad de los resultados obtenidos. En el caso de los métodos cualitativos, no es posible generalizar los resultados a todo el conjunto (o universo, en el sentido estadístico); sin embargo, a partir de la analogía se puede aplicar las conclusiones sobre patrones, causalidades, etc. a casos que compartan características similares. Algunos autores también se refieren a este tipo de validez como validez de contenido (Kerlinger, 1981). En ese sentido, los criterios de corte en la selección de los casos son fundamentales, a mayor número de características compartidas entre los casos, mejor la replicabilidad de los resultados. De ahí la importancia de la selección de estos criterios (Martínez, 2006). En el marco de la presente auditoría, se ha podido identificar problemáticas analogables a los gobiernos locales que compartan los criterios de selección de la muestra presentados en el Anexo n.° 2, cuya generalización y extensión a los distintos casos ha sido

corroborada por la información cuantitativa recogida, así como los testimonios recogidos de los funcionarios del ente rector.

La fiabilidad de los datos o confiabilidad de los mismos, puede obtenerse a través de distintos métodos, uno de los principales es la triangulación de la información, no solo internamente entre fuente de información primaria, sino también con expertos y fuentes de información documental. Es la visión de conjunto que permite darle confiabilidad a la información presentada. El objetivo final es que cualquier investigador que realice el mismo estudio con los mismos métodos en el mismo caso, pueda obtener resultados similares a los que obtuvo la investigación original. (Martínez, 2006).

Esto es complementado por la objetividad de la información, la cual es una preocupación presente en varias de los trabajos realizados sobre los criterios de validez de los métodos cualitativos. Esto se refiere a disminuir tanto la subjetividad del investigador como de los actores involucrados en los resultados finales de la investigación. Si bien es imposible eliminarla en su totalidad, los métodos como la triangulación (entre informantes, fuentes y métodos) permiten reducir y controlar el margen de discrecionalidad en la investigación.

# Anexo n.° 7

# Fuentes empleadas para el análisis

**FUENTES EMPLEADAS PARA EL ANÁLISIS**

## I. Fuentes Documentales

### 1.1. Normas Nacionales

- Ley n.° 30066, "Ley para el financiamiento de Programas Sociales y Acciones Priorizadas", 13 de julio de 2013.
- Ley n.° 29158, "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)", 20 de diciembre de 2007.
- Ley n.° 27783, "Ley de Bases de Descentralización (Segunda disposición complementaria)", 20 de julio de 2002.
- Ley n.° 27658, "Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado", 17 de enero de 2002
- Ley n.° 27972, "Ley Orgánica de Municipalidades", 6 de mayo de 2003.
- Ley n.° 27867, "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", 8 de noviembre de 2002.
- Ley n.° 29142, "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, 10 de diciembre de 2007.
- Ley n.° 29951, "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013", 4 de diciembre de 2012.
- Ley n.° 30099, "Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal", 1 de enero de 2014.
- Ley n.° 29952, "Ley de Equilibrio Financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013", 4 de diciembre de 2012.
- Ley n.° 30281, "Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015", 4 de diciembre de 2014.
- Decreto Legislativo n.° 1017, "Aprobación de la Ley de Contrataciones del Estado modificada por Ley n.° 30225", 3 de junio de 2008.
- Directiva n.° 001-2013-EF/50.01, "Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco de la Programación y Formulación del Presupuesto Público para el año fiscal 2014", 4 de febrero de 2013.
- Directiva n.° 011-2013-CG/ADE, "Directiva de Auditoría de Desempeño", Anexo n.° 04, 18 de octubre del 2013.
- Directiva nº 002-2010-PCM/SGP, "Disposiciones relacionadas a la definición del concepto de Entidad Pública y la validación del Registro Preliminar de las Entidades Públicas del Estado Peruano", 14 de diciembre de 2010.
- Directiva n.° 005-2011-MTC/21, "Transferencias Programáticas Condicionadas de Recursos Ordinarios de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a Gobiernos Regionales y Locales para el Mantenimiento de Infraestructura Vial Vecinal y Departamental", 15 de noviembre de 2011.
- Decreto Supremo n.° 036-2003-PCM, "Aprobación de Cronograma de Transferencia para el Año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales", 2 de abril de 2003.
- Decreto Supremo n.° 008-2007-EF, "Establecen lineamientos para la adecuada administración de los recursos ordinarios", 5 de febrero de 2007.
- Decreto Supremo n.° 088-2003-PCM, "Transferencia de los fondos, proyectos y programas sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, PROVÍAS RURAL y el ex ORDESUR, 30 de octubre del 2003.
- Decreto Supremo n.° 08-2007-EF, "Aprueban Lineamientos para la Distribución y Ejecución de los Fondos Públicos de los Gobiernos Locales provenientes de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios", 17 de enero de 2007.
- Disposición transitoria n.° 11 de la Ley n.° 28411, "Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto", 4 de diciembre de 2014.
- Decreto Supremo n.° 004-2013-PCM, "Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 9 de enero de 2013.
- Decreto Supremo n.° 246-2013-EF, Transfieren partidas para la ejecución de Proyectos de Inversión Pública de Telecomunicaciones y actividades de mantenimiento para infraestructura de caminos vecinales, 30 de setiembre de 2013.
- Resolución de Contraloría n.° 273-2014-CG, "Aprueban la actualización del Reglamento de Infracciones y Sanciones", 12 de mayo de 2014.
- Decreto de Urgencia n.° 058 - 2011, "Dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para promover y mantener el dinamismo de la economía nacional, 26 de octubre de 2011.

- Decreto Supremo n.° 118-2013-EF, "Autorizan Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 a favor de los pliegos Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con cargo a los recursos del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales – FONIE", 7 de junio de 2013.
- Decreto Supremo n.°197-2013-EF, "Modificación del Decreto Supremo N° 118-2013-EF que autorizó un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 con cargo a los recursos del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales – FONIE", 3 de agosto de 2013.
- Decreto Supremo n.° 004-2013-Midis, "Aprueban Reglamento del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)", 1 de marzo de 2013.

## 1.2. Normas específicas

### 1.2.1. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

- Decreto Supremo n.° 029-2006-MTC, "Fusionan a PROVÍAS Departamental y a PROVÍAS RURAL bajo la modalidad de fusión por absorción", 12 de agosto de 2006.
- Resolución Ministerial n.° 18-2013-MTC/14, "Glosario de términos de uso frecuente en proyectos de infraestructura vial" Inventario Vial Georreferenciado", 17 de marzo de 2014.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Artículos n.° 57 y n.° 58, 6 de julio de 2007.
- Decreto Supremo n.° 034-2008-MTC, "Artículo 4° del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial", 25 de octubre de 2008.
- Resolución Ministerial n.° 224-2012 MTC/01, "Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) 2012-2016 del MTC", 7 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo. n.° 019-2011-MTC, "Aprobación de Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local", 14 de mayo de 2011.
- Decreto Supremo n. °029-2006-MTC, "Fusionan a PROVÍAS Departamental y PROVÍAS RURAL bajo la modalidad de fusión por absorción", del 12 de agosto de 2006.
- Resolución Ministerial n.° 240-2008-MTC/02, "Aprobación de las modificaciones propuestas al Manual para la Conservación de Caminos de Bajo Volumen de Tránsito", 12 de marzo de 2008.
- Manual para la Conservación de Carretera no Pavimentadas de bajo volumen de tránsito de 2008 (Volúmenes I, II y II), concordante con la Resolución Directoral n.° 18-2013-MTC/14 que aprueba el "Glosario de términos de uso frecuente en los Proyectos de Infraestructura Vial", 14 de junio de 2013.
- Decreto Supremo n.° 012-2013-MTC, "Aprueba la actualización del Clasificador de Rutas del SINAC y las disposiciones sobre dicho clasificador", 22 de setiembre de 2013.
- Inventario Vial 2013 (de Torata), anual para la Conservación de Carreteras No Pavimentadas de Bajo Volumen de Tránsito (Volumen III), Resolución Ministerial n.° 240-2008-MTC/02, 12 de marzo.
- Oficio n.° 00725-2014-CG/DC, "Acreditó a la Comisión de Auditora de Desempeño", 21 de mayo de 2014.
- Oficio n.° 01547-2014-CG/DC, "Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales", 22 de setiembre de 2014.
- Resolución Directoral n.° 09-2014-MTC/14, "Manual de Inventarios Viales", abril de 2014.
- Resolución Ministerial n.° 232-2012-MTC/01, "Creación de Grupo Técnico de Trabajo", 9 de mayo de 2012.
- Convenio 183-2013-MTC/21, "Se acuerda realizar el mantenimiento rutinario de 249,311 km en la Provincia de Huamanga, 17 de julio de 2013.
- Resolución Ministerial n.° 334-2013-MTC/01, "Aprueba la desagregación de los recursos incorporados al MTC", 10 de junio de 2013.
- Estudio de Fortalecimiento de la Gestión del Mantenimiento de Caminos Rurales – GEMA, Julio Escudero Meza et. al., 2001.
- Plan Intermodal de Transportes (PIT), http://www.mtc.gob.pe/portal/logypro/plan_intermodal/principal.html, junio de 2005.

### 1.2.2. Provias Descentralizado

- Consulta web de Planes Viales Provinciales Participativos en portal de PVD (diciembre 2014), disponible en http://www.proviasdes.gob.pe/

- Proyecto de Transporte Rural Descentralizado - PTRD, Provias Descentralizado, periodo 2006 – 2013.
- Instructivo de Implementación de los IVP, Kit de Herramientas para la Gestión Descentralizada, Provías Descentralizada, 2013.
- Base de datos de ficha de tipologización de los IVP (1er semestre 2013), UGDI-PVD, remitido mediante Listado de Documentación entregada s/n, Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional - UGDI, 13 de noviembre de 2014.
- Oficio (c) N° 052-2012-MTC/21, Mantenimiento Rutinario – 2013, 27 de diciembre de 2012.
- Oficio n.° 734-2014-MTC/21, "Inventario Vial Georreferenciado", 17 de marzo de 2014.
- Convenio n.° 119-2013-MTC/21, "Convenio de transferencias de recursos bajo la modalidad de modificación presupuestaria – FONIE", 8 de julio de 2013.
- Resolución Directoral N° 326-2009-MTC/21 de 3 de marzo de 2009.
- Oficio Nº 1132-2014-MTC/21, "Demanda de Recursos a ser asignados a los Gobiernos Subnacionales para gastos de mantenimiento de infraestructura vial de vías departamentales y vecinales - Año 2015, 7 de mayo de 2014.
- Informe n.° 371-2012-MTC/21.UGTR del 02 de julio de 2012 del Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (e) al Director Ejecutivo del Provias Descentralizado mediante el cual se indica la distribución de recursos para el servicio del mantenimiento rutinario a ejecutar el año 2013.
- Directiva n.° 004-2011-MTC/21, aprobada por Resolución Directoral n.° 636-2011-MTC/21, 8 de junio de 2011.
- Informe n.° 371-2012-MTC/21, "Presupuesto del Mantenimiento Vial 2013 en los Caminos Vecinales", 2 de julio de 2012 .

### 1.2.3. Ministerio de Economía y Finanzas

- Base de datos del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, remitido mediante el Oficio n.° 4897-2014-EF/63.01, 30 de octubre de 2011.

### 1.2.4. Municipalidades Provinciales

#### 1.2.4.1. Piura - Piura

- Convenio de Gestión n.° 204-2011-MTC/21, "Provias Descentralizado - Municipalidad Provincial de Piura para el Mantenimiento Vial", 6 de diciembre de 2011.
- Contrato Adjudicación de Menor Cuantía n° 001-2012/CE.IVP-MPP/MPP – Primera Convocatoria, 18 de enero de 2013.
- Resolución de Comité Directivo N° 001-2011-CD/IVP PIURA, "Aprobación del Reglamento de organizaciones y Funciones del IVP-Piura, 6 de junio de 2011.
- Plan Vial Provincial Participativo 2010-2019, "Aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 719-2011-A-MPP", 25 de julio de 2011.
- Convenio s/n "Transferencia financiera de las municipalidades distritales de Tambogrande a favor de la Municipalidad Provincial de Piura para el financiamiento del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales rehabilitados en la provincia", 30 de mayo de 2012.
- Oficio n° 349-2013-GG/IVPM-Piura, remite el expediente técnico del mantenimiento rutinario del tramo Locuto-Callejones para su incorporación en el Plan Anual de Contrataciones, 5 de septiembre de 2013.
- Resolución de Gerencia n° 037-2013-GG/IVPMP, "Aprueba el expediente técnico para mantenimiento rutinario del tramo Locuto Callejones, 16 de agosto 2013.
- Resolución de Gerencia n° 242-2013-GM/MPP, "Aprueba modificación al Plan Anual de Contrataciones incluyendo el proceso de selección para la convocatoria para el mantenimiento rutinario del tramo Locuto-Callejones", 19 de setiembre de 2013.
- Resolución de Gerencia n.° 010-2012-GG/IVPMP, aprueba el expediente técnico del mantenimiento rutinario del tramo Lucuto-Callejones por el periodo de 6 meses, 7 de julio de 2012.

#### 1.2.4.2. Urubamba - Cusco

- Plan Vial Provincial Participativo de la Provincia de Urubamba 2007-2011.
- Reglamento de Organización y Funciones del IVP-Urubamba, aprobado mediante Resolución de Comité Directivo n.° 001-2011/IVP-Urubamba, 12 de marzo de 2011.

#### 1.2.4.3. Mariscal Nieto - Moquegua

- Plan Vial Provincial Participativo de la Provincia de Mariscal 2004-2009.
- Acta de aprobación, referenciado en el Acta de Reunión de Comité Directivo del IVP Mariscal Nieto, 3 de agosto de 2011.
- Oficio n.° 023-2013-MTC/Z.T.M., "Remite Convenio de Gestión", 13 de febrero de 2013
- Informe n.° 184-2013-GG/IVP-MPMN-MOQ.
- Convocatoria de la Adjudicación Directa Selectiva n.° 91-2013/CEP/MPMN, Plan Anual de Contrataciones aprobada mediante Resolución de Alcaldía n.° 01066-2013-A/MUPMN, 22 de septiembre.
- Informe n.° 323-2013-GG/IVPMN-MOQ, remite requerimiento de Servicio de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales en la carretera Emp.PE36A-Tumilaca-Alto Coscore, 6 de setiembre de 2013.
- Contrato n° 104-2013-GM-A/MPMN, "Servicio de mantenimiento rutinario 2013 en la carretera Emp.PE36A-Tumilaca-Alto Coscore", 20 de noviembre de 2013.
- Convenio de Gestión del PTRD S/N – 2013 – MTC/21 – Provias Descentralizado – Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto.
- Acta de Sesión Ordinaria del Concejo n.° 0300 autorizó la suscripción del Convenio de Gestión 2013 con Provias Descentralizado, 12 de junio de 2013.

#### 1.2.4.4. Leoncio Prado - Huánuco

- Proceso de selección Menor Cuantía n.° 020-2014-CEP-IVP-LP, convocado para contratar la consultoría de la elaboración del PVPP Leoncio Prado, 1 de setiembre de 2014.
- Acuerdo de Concejo n.° 090-2013-MPLP, se aprueba la suscripción del convenio de transferencia de recursos bajo la modalidad de modificación presupuestaria-Fonie, 20 de junio de 2013.
- Oficio n.° 490-2014-MDJCC-A, remite información diversa sobre mantenimiento en el distrito de José Crespo y Castillo, octubre de 2014.

#### 1.2.4.5. Huamanga - Ayacucho

- El Plan Operativo Anual del IVP Huamanga, aprobado mediante Resolución de Gerencia General N° 066-2012-IVP-HGA/GG, 21 de diciembre de 2012.
- Resolución de Comité Directivo N° 27-2009-IVP-HGA/P, "Aprobación del Reglamento de Organizaciones y Funciones del IVP-Huamanga, 31 de agosto de 2009.
- Plan Vial Provincial Participativo de la Provincia de Huamanga 2003-2008.
- Acuerdo de Concejo n.° 044-2013-MPH/CM, , se aprueba la suscripción del convenio de transferencia de recursos bajo la modalidad de modificación presupuestaria-Fonie, 28 de junio de 2013.

#### 1.2.4.6. Chanchamayo - Junín

- Reglamento de Organización y Funciones del IVP-Chanchamayo, aprobado en Acta de Reunión de Comité Directivo del IVP-Chanchamayo, 12 de agosto de 2013.
- Plan Vial Provincial Participativo de la Provincia de Chanchamayo 2012-2021.
- Oficio N° 077-2014-IVP-CHMYO, remite Inventario Vial a la Comisión auditora, 26 de mayo de 2014.
- Convenio Marco de Transferencia Financiera entre la Municipalidad Provincial de Chanchamayo y los distrito de la jurisdicción n.° 001-2012-IVP-CHMYO, 30 de enero de 2012.
- Contrato n.° 002-2013-IVP-CHMYO, "Servicio de Mantenimiento Rutinario del tramo San José-Miguel Grau-José Gálvez-Buenos Aires, 1 de abril de 2013.
- Oficio n.° 0100-2014-MDP/GM, remite información diversa sobre mantenimiento de caminos vecinales en el distrito de Perené, 23 de junio de 2014.

- Oficio n.° 0108-2014-MDP/GM, información complementaria sobre el mantenimiento de caminos vecinales del distrito de Perené, 3 de julio de 2014.

### 1.3. Contraloría General de la República

- Plan Estratégico 2012-2014 de la Contraloría General de la República.
- Plan Anual de Control 2014 de la Contraloría General de la República.
- Examen de desempeño relacionado con el Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales, código de acción de control 1-L215-2014-002, acreditado mediante Oficio 00725-2014-CG/DC, 21 de mayo de 2014.

## II. Entrevistas realizadas durante el trabajo de campo

| Código | Descripción |
|---|---|
| **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)- Lima** | |
| D5.NAC.ENT.MTC1 | Director General de Caminos y Ferrocarriles (DGCC) |
| D5.NAC.ENT.MTC2 | Director de la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) |
| D5.NAC.ENT.MTC3 | Director de Estadística |
| D5.NAC.ENT.MTC4 | Asesor Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) |
| D5.NAC.ENT.MTC5 | Especialista Programa Presupuestal PP0061 del Área de Presupuesto de la Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP) |
| D5.NAC.ENT.MTC6 | Especialista en Planeamiento Estratégico de la Oficina de General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) |
| D5.NAC.ENT.MTC7 | Director de la Oficina de Programa Presupuestal |
| **Provías Descentralizado (PVD) – Lima** | |
| D5.NAC.ENT.PVD1 | Gerente de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI) |
| D5.NAC.ENT.PVD2 | Especialista en Fortalecimiento Institucional Local (UGDI) |
| D5.NAC.ENT.PVD3 | Coordinador del Área de Monitoreo de la Dirección Ejecutiva de PVD Lima |
| D5.NAC.ENT.PVD4 | Especialista de Monitoreo y Evaluación Local III Representante en implementación del PP0061 del Área de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva de PVD Lima |
| D5.NAC.ENT.PVD5 | Especialista de Monitoreo y Evaluación del Área de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva de PVD Lima |
| D5.NAC.ENT.PVD6 | Gerente de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) |
| D5.NAC.ENT.PVD7 | Especialista en Mantenimiento Vial Representante de la Unidad Gerencial de Transporte Rural (UGTR) |
| D5.NAC.ENT.PVD8 | Gerente de Estudios |
| D5.NAC.ENT.PVD9 | Encargado de la Unidad de Presupuesto |
| D5.NAC.ENT.PVD10 | Asesor Financiero de la Dirección Ejecutiva |
| D5.NAC.ENT.PVD11 | Jefe de Mantenimiento (UGTR) |
| D5.NAC.ENT.PVD12 | Jefe de Presupuesto de PVD |
| **Chinchero** | |
| D5.CHI.ENT.IVP1 | Jefe de Operaciones de Instituto Vial Provincial (IVP) Urubamba |
| D5.CHI.ENT.IVP2 | Gerente General de IVP Urubamba |
| D5.CHI.ENT.IVP3 | Asistente Administrativo de IVP Urubamba |
| D5.CHI.ENT.MPR1 | Gerente Municipal de Municipalidad Provincial (MPR) Urubamba |
| D5.CHI.ENT.MPR2 | Gerente de Logística de MPR Urubamba |
| D5.CHI.ENT.MPR3 | Jefa de la Oficina de Programación de Inversiones de MPR Urubamba |
| D5.CHI.ENT.MPR4 | Jefa de Presupuesto de MPR Urubamba |
| D5.CHI.ENT.MDI1 | Alcalde Distrital de Municipalidad Distrital (MDI) Chinchero |
| D5.CHI.ENT.MDI2 | Gerente Municipal de MDI Chinchero |
| D5.CHI.ENT.MDI3 | Encargado de la Oficina de Mantenimiento de Infraestructura Pública. Jefe de la Oficina de Supervisión y Liquidación de Obras (Puesto). Encargado de la Oficina de Desarrollo Urbano de MDI Chinchero |
| D5.CHI.ENT.MDI4 | Responsable de la Oficina de Programación e Inversiones de MDI Chinchero |
| D5.CHI.ENT.MDI5 | Gerente de Obras de MDI Chinchero |
| D5.CHI.ENT.MDI6 | Gerente de presupuesto MD Chinchero |
| **Perené** | |
| D5.PER.ENT.OCZ | Especialista Regional II / Especialista Zonal de la Oficina de Control Zonal (OCZ) de PVD Junín |

| | |
|---|---|
| D5.PER.ENT.IVP1 | Gerente General de IVP Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.IVP2 | Jefe de Operaciones de IVP Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.IVP3 | Asistente Administrativo de IVP Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.IVP4 | Asistente Técnico de IVP Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.MPR1 | Gerente Municipal de MPR Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.MPR2 | Gerente de Planificación y Presupuesto de MPR Chanchamayo |
| D5.PER.ENT.MDI1 | Gerente Municipal de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI2 | Gerente de Planificación y Presupuesto de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI3 | Gerente de Obra de la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDUR) de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI4 | Sub Gerente de Control Patrimonial de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI5 | Sub Gerente de Contabilidad de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI6 | Alcalde Distrital de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI7 | Gerente de Administración de MDI Perené |
| D5.PER.ENT.MDI8 | Gerencia de Estudios y Proyectos de MDI Perené |
| **Tambogrande** | |
| D5.TAG.ENT.OCZ | Administrador de OCZ PVD Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP1 | Gerente General de IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP2 | Jefe de Operaciones de IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP3 | Asistente Administrativo de IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP4 | Asistente Técnico de la Unidad de Operaciones del IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP5 | Asistente Técnico de la Unidad de Operaciones del IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.IVP6 | Asistente Técnico de la Unidad de Operaciones del IVP Piura |
| D5.TAG.ENT.MPR1 | Alcaldesa Provincial de MPR Piura |
| D5.TAG.ENT.MPR2 | Gerente de Planificación y Presupuesto de MPR Piura |
| D5.TAG.ENT.MPR3 | Jefe de Logística de MPR Piura |
| D5.TAG.ENT.MDI1 | Gerente Municipal de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI2 | Gerente de Planificación y Presupuesto de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI3 | Contabilidad de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI4 | Gerente de Servicios Comunales de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI5 | Sub Gerente de Mantenimiento del Área Técnica de la Gerencia de Servicios Comunales de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI6 | Gerente de Servicios Técnicos e Ingeniería de MDI Tambogrande |
| D5.TAG.ENT.MDI7 | Sub Gerente de Infraestructura de MDI Tambogrande |
| **Vinchos** | |
| D5.VIN.ENT.OCZ | Especialista Zonal de OCZ PVD Ayacucho |
| D5.VIN.ENT.IVP1 | Gerente General de IVP Huamanga |
| D5.VIN.ENT.IVP2 | Jefe de Operaciones de IVP Huamanga |
| D5.VIN.ENT.IVP3 | Asistente Administrativo de IVP Huamanga |
| D5.VIN.ENT.MPR | Jefe de la Unidad de Presupuesto y Planes de MPR Huamanga |
| D5.VIN.ENT.MDI1 | Gerente Municipal de MDI Vinchos |
| D5.VIN.ENT.MDI2 | Contadora de la Gerencia de Administración de MDI Vinchos |
| D5.VIN.ENT.MDI3 | Proyectista del Área de Estudios y Proyectos de MDI Vinchos |
| D5.VIN.ENT.MDI4 | Gerente de la Gerencia de Desarrollo Urbano de MDI Vinchos |
| D5.VIN.ENT.MDI5 | Sub Gerente de Obras de MDI Vinchos |
| **Torata** | |
| D5.TOR.ENT.OCZ | Especialista Local / Especialista Zonal de OCZ PVD Tacna Moquegua |
| D5.TOR.ENT.IVP1 | Gerente General de IVP Mariscal Nieto |
| D5.TOR.ENT.IVP2 | Gerente de Operaciones de IVP Mariscal Nieto |
| D5.TOR.ENT.IVP3 | Encargado de la Unidad Formuladora de IVP Mariscal Nieto |
| D5.TOR.ENT.MPR1 | Sub Gerente de Presupuesto y Hacienda de MPR Mariscal Nieto |
| D5.TOR.ENT.MPR2 | Especialista en Logística de MPR Mariscal Nieto |
| D5.TOR.ENT.MDI1 | Gerente Municipal de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI2 | Gerente de Planificación y Presupuesto de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI3 | Sub Gerente de Contabilidad de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI4 | Gerente de Supervisión de Obras y Estudios de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI5 | Gerente de Inversiones y Desarrollo Urbano, Rural y Ambiental GIDURA de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI6 | Sub Gerente de Promoción de Inversiones de la GPP de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI7 | Coordinadora del Área de Mantenimiento de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI8 | Patrimonio de MDI Torata |
| D5.TOR.ENT.MDI9 | Subgerencia de Obras Públicas de MDI Torata |
| **José Crespo y Castillo** | |
| D5.JCC.ENT.OCZ | Especialista Descentralizado/ Especialista Zonal de OCZ PVD Huánuco |
| D5.JCC.ENT.IVP1 | Gerente General de IVP Leoncio Prado |

| | |
|---|---|
| D5.JCC.ENT.IVP2 | Gerente de Infraestructura Vial / Jefe de Operaciones de IVP Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.IVP3 | Asistente de la Gerencia de Administración de IVP Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.IVP4 | Apoyo Contable Externo de IVP Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.IVP5 | Monitor Vial de IVP Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.MPR1 | Gerente de Planeamiento y Presupuesto<br>Sub Gerente de Presupuesto de MPR Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.MPR2 | Asistente de Presupuesto de MPR Leoncio Prado |
| D5.JCC.ENT.MDI1 | Gerente Municipal de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI2 | Gerente de Planeamiento y Presupuesto de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI3 | Contadora de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI4 | Apoyo de Patrimonio de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI5 | Jefe de Logística de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI6 | Gerente de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Económico de MDI José Crespo y Castillo |
| D5.JCC.ENT.MDI7 | Jefe de OPI de MDI José Crespo y Castillo |

Elaboración propia.

## III. Talleres

| Código | Descripción | Participantes |
|---|---|---|
| **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) – Lima** | | |
| D5.NAC.TAL-AUD.MTC1 | Taller de recojo de información complementaria del servicio de mantenimiento de vías vecinales con la participación de funcionarios de PVD y MTC | Funcionarios del MTC y Provías Descentralizado del MTC. |
| D5.NAC.TAL-AUD.MTC2 | Taller de presentación de la Matriz de planificación | Funcionarios del MTC y Provías Descentralizado del MTC. |
| D5.NAC.TAL-AUD.MT3 | Taller de Presentación de Resultados Preliminares | Funcionarios del MTC |
| **Provías Descentralizado (PVD)- Lima** | | |
| D5.NAC.TAL-AUD.PVD | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de Provias Descentralizado. |
| D5.NAC.TAL-PAP.PVD | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |
| **Chinchero** | | |
| D5.CHI.TAL-AUD.CHI | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Chinchero, del IVP Urubamba, y de PVD Cuzco. |
| D5.CHI.TAL-PAP.CHI | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |
| **Perené** | | |
| D5.PER.TAL-AUD.PER | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Perené; de IVP Chanchamayo; y de PVD Junín. |
| D5.PER.TAL-PAP.PER | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |
| **Tambogrande** | | |
| D5.TAG.TAL-AUD.TAG | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Tambogrande; de IVP Piura; y de la PVD Piura |
| D5.TAG.TAL-PAP.TAG | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias (09/07/2014) de MDI Tambogrande | |

| | | |
|---|---|---|
| **Vinchos** | | |
| D5.VIN.TAL-AUD.VIN | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Vinchos; de la Municipalidad Provincial de Huamanga; de IVP Huamanga; de la PVD Ayacucho. |
| D5.VIN.TAL-PAP.VIN | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |
| **Torata** | | |
| D5.TOR.TAL-AUD.TOR | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de Municipalidad Distrital de Torata; de IVP Mariscal Nieto; y de PVD Tacna. |
| D5.TOR.TAL-PAP.TOR | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |
| **José Crespo y Castillo** | | |
| D5.JCC.TAL-AUD.JCC | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | Funcionarios de la Municipalidad Distrital de José Crespo y Castillo; de IVP Leoncio Prado; y PVD Huánuco. |
| D5.JCC.TAL-PAP.JCC | Taller de determinación de procesos del servicio de mantenimiento de vías vecinales - Problemas, Causas y Consecuencias | |

Elaboración propia.

## IV. Ayuda Memoria

**Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

Ayuda memoria 1: Director de Sistemas de Información (DGTI)
Ayuda memoria 2: Coordinador de la Gestión de Inversiones - Gobierno Nacional
Ayuda memoria 3: Especialista en Inversión Pública

# Anexo n.° 8

## Identificación de la necesidad técnica de mantenimiento rutinario en los casos visitados

**IDENTIFICACIÓN DE NECESIDAD TÉCNICA DEL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DURANTE EL 2013**

| Dpto. | Provincia | Distrito | N° | Tramo de camino vecinal | PVPP | Última Rehabilitación | Mantenimiento Periódico | Condición del camino 2013 | Comentario | Información del consultor temático (*6) | Conclusión |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambo-grande | 1 | Locuto – Callejones. | 2010-2019 No se encuentra priorizado | 2007-2009 | Ninguno | No se conoce | No recibió mantenimiento rutinario inmediatamente terminado su rehabilitación. Velocidad promedio de recorrido 30km/hora (09/07/2014). | Regular condición | No correspondía mantenimiento rutinario manual |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 1 | Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca. | 2003-2008 Desactualizado | 2001 **(*1)** | El último fue el 2009 | Regular **(*2)** | Más de 10 años desde su última rehabilitación. El POI del IVP decía que necesitaba mantenimiento periódico. Velocidad promedio de recorrido 30km/hora (05/07/2014). | Regular condición | No correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | | | 2 | Puente Angasmayo-Ingahuasi-Huaripoca-Millpo | 2003-2008 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | Con financiamiento de FONIE se contrató el estudio de pre inversión a nivel de perfil para la rehabilitación y mejoramiento (contrato n.° 249-2013-MTC/21) de estos dos caminos, el PIP tiene la finalidad de dotar de transitabilidad y acceso a la red vecinal, departamental y nacional a los pobladores de Vinchos | ----- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | | | 3 | Vinchos-Paccha-Andabamba | 2003-2008 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | | ----- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| Junín | Chanchamayo | Perené | 1 | San José - Miguel Grau - José Gálvez - Buenos Aires. | 2012-2021 No se encuentra priorizado | 2005 | 2011 | Regular **(*3)** | Correspondía que recibiera mantenimiento periódico el 2008, pero no lo recibió. Velocidad promedio de | Malas condiciones | No correspondía mantenimiento rutinario |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | recorrido de 20 a 25 km/hora (26/06/2014). | | manual |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 1 | Emp PE36A - Tumilaca – Alto Coscore. | 2005-2010 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ___ | Malas condiciones | No correspondía mantenimiento rutinario manual |
| Cusco | Urubamba | Chincheros | 1 | Alpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba. | 2007-2011 Desactualizado | No se conoce | 2013 | Afirmado/ Regular **(*4)** | Estudio de pre inversión de código SNIP 283515 sustenta mejoramiento y rehabilitación, de fecha 26/12/2013, indica que el estado del camino era Afirmado/ Malo. | ---- | No correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | | | 2 | Alpachaca-Coricancha Central. | 2007-2011 Desactualizado | 2010-2011 | No se conoce | Afirmado/ Regular **(*4)** | Velocidad promedio de recorrido 40 km/hora (18/06/2014). | Regular condición | No se puede determinar el tipo de intervención |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | 1 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate. | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | 2012 | No se conoce | ---- | ----- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | | | 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui. | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ---- | ----- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | | | 3 | Olivos Nueva – Esperanza. | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | 2012 | Regular **(*5)** | ---- | ----- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | | | 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza. | 2004-2009 Desactualizado | 2000 | 2013 | Bueno **(*5)** | Estudio de pre inversión de código SNIP 177258, sustenta rehabilitación, indica a marzo del 2013 estado de la vía: Afirmado/ Malo | ----- | No correspondía mantenimiento rutinario manual |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 5 | San José de Pucate - Pavayacu-Alto Unión-Unión-Aspuzana. | 2004-2009 Desactualizado | 2008 | 2013 | Bueno **(*5)** | ---- | ---- | Si correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | 6 | San Isidro de Languemack - UTC Bambú- Colina-Bijao-Bolognesi-Primavera. | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | 2013 | Bueno **(*5)** | ---- | ---- | Si correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | 7 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal. | 2004-2009 Desactualizado | 2012-2013 | Aún no requería | No se conoce | ---- | ---- | Si correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | 8 | Yacusisa - Playa La Colpa. | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | 2013 | Bueno **(*5)** | ---- | ---- | Si correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | 9 | Sangapilla – Cerro Azul | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ---- | ---- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | 10 | PE5N - Puerto Jardines de Anda - Jardines de Anda - Puerto Mayuna de Anda | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | Estudio de pre inversión de código SNIP 232004, sustenta rehabilitación, indica a diciembre del 2012 el estado de la vía: Afirmado/ Malo | ---- | No correspondía mantenimiento rutinario manual |
| | 11 | Pendencia - Mariano Melgar | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | Estudio de pre inversión de código SNIP 268621, sustenta rehabilitación, indica como problema central condiciones inadecuadas de transitabilidad vehicular al 31 de agosto del | ---- | No correspondía mantenimiento rutinario manual |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | 2013. | | |
| | 12 | Primavera - Bajo Primavera | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ---- | ---- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | 13 | Venenillo - Alto corvina – UTC | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ---- | ---- | No se puede determinar el tipo de intervención |
| | 14 | Pacae -Pampa Hermosa-San Pablo | 2004-2009 Desactualizado | No se conoce | No se conoce | No se conoce | ---- | ---- | No se puede determinar el tipo de intervención |

**Nota:** La velocidad promedio de recorrido de los caminos vecinales de Tambogrande, Vinchos, Perené y Chinchero (Alpachaca – Coricancha Central) fue confirmada con los Gerentes Generales de los IVP vía correo electrónico.

La velocidad sería una medida indirecta del estado del camino ya que de acuerdo al Manual para la conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito – Volumen I (pág. 23), un camino no pavimentado con mantenimiento debe permitir una velocidad de desplazamiento de 60 a 90 kilómetros por hora.

**(*1)** Comentarios de gestor (Oficio n.° 020-2015-MPH-IVP/GG recibido el 16 de marzo de 2015).

**(*2)** Durante las labores de campo realizados en el IVP Huamanga fue entregado a la comisión el Inventario Vial 2013 del camino: Casacancha-Rosaspata-Ccochapampa-Putacca elaborado por la microempresa encargada del mantenimiento vial rutinario; en dicho inventario se indica que el estado de la superficie de afirmado era: Regular.

**(*3)** Mediante el Oficio n° 077-2014-IVP-CHMYO de 26 de Mayo 2014, el IVP Chanchamayo remite su "inventario vial básico o de condición" indicando que el camino en mención tiene la condición de "regular", no indica el tipo de superficie de rodadura.

**(*4)** Mediante el Informe n.° 045-2014-DCN-IVP-MPU el Gerente General del Instituto Vial Provincial Urubamba del 18 de junio de 2014, indica que los tramos en mención del distrito de Chinchero tenían la condición de Afirmado/ Regular

**(*5)** Mediante el Oficio n.° 0631-2014-MPLP/A del 02 de junio de 2014, el alcalde de la Municipalidad Provincia de Leoncio Prado "remite un inventario vial básico" de 10 caminos vecinales, cinco de los cuales corresponden a los analizados por la comisión.

**(*6)** Para el caso del camino vecinal Tumilaca – Alto Coscore, en el distrito de Torata, corresponde a la determinación del estado del camino realizado durante el trabajo de campo realizado usando la metodología de calificación del Manual de Carreteras-Mantenimiento o Conservación Vial (MTC 2014b). Para el resto de caminos corresponde a la apreciación técnica del especialista temático en base a la información recopilada por la comisión; ambas informaciones forman parte del entregable n.° 3 de la consultoría: Apoyo temático en la implementación de la auditoría de desempeño al servicio de mantenimiento de caminos vecinales de fecha 09 de diciembre de 2012 (Velazco, 2014).

Elaboración propia.

# Anexo n.° 9

## Información complementaria sobre Resultado 2

## ANEXO 9-A: COMPARACIÓN DE COSTOS UNITARIOS (KM/MES) SEGÚN ADENDAS Y CONTRATOS DE LOS IVP, COSTOS CALCULADOS POR PVD Y COSTOS IMPLÍCITOS DE ASIGNACIÓN INICIAL (PIA 2013)

| Departa-mento | Provincia | Distrito | Nro. | Tramo de camino vecinal | Costo IVP (a) | Costo PVD (b) | Costo implícito RO (c) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Piura | Piura | Tambogrande | 1 | Locuto – Callejones | 599,12 | 420,00 | 202,14 |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 1 | Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca | 272,13 | 376,74 | 181,32 |
| Junín | Chanchamayo | Perené | 1 | San Jose - Miguel Grau - Jose Galvez - Buenos Aires | 307,44 | 547,48 | 263,49 |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 1 | Emp PE36A - Tumilaca – Alto Coscore | 472,53 | 450,00 | 216,58 |
| Cusco | Urubamba | Chincheros | 1 | Alpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba | 390,56 | 397,66 | 191,40 |
| | | | 2 | Alpachaca-Coricancha Central | 441,52 | 449,55 | 216,36 |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | 1 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate | 398,96 | 500,27 | 240,77 |
| | | | 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui | 419,92 | 522,75 | 251,59 |
| | | | 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 506,92 | 529,07 | 254,63 |
| | | | 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza | 536,70 | 563,28 | 271,10 |
| | | | 5 | San Jose de Pucate - Pavayacu-Alto Union-Union-Aspuzana | 482,63 | 510,00 | 245,45 |
| | | | 6 | San Isidro de Languemack - UTC Bambu- Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera | 504,19 | 510,00 | 245,45 |
| | | | 7 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal | 507,55 | 547,65 | 263,57 |
| | | | 8 | Yacusisa - Playa La Colpa | 534,43 | 540,62 | 260,19 |

**(a)** Costo IVP: Costo kilómetro por mes de las adendas y contratos del IVP vigentes durante el año 2013.
**(b)** Costo PVD: Costo kilómetro por mes presentado por PVD en su requerimiento al MEF.
**(c)** Costo implícito RO: Costo unitario calculado al dividir la asignación inicial (PIA 2013) entre el número de kilómetros y doce meses.
Fuente: Adendas y contratos de los casos visitados y PVD (archivo Excel "Mant Rutinario 2013 2014.xlsx").
Elaboración propia.

## ANEXO 9-B: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PARA EL SERVICIO DE MRM A TRAMOS EN LOS CASOS DE ESTUDIO (EN NUEVOS SOLES)

| Dpto. | Provincia | Distrito | N° | Tramo de camino vecinal | Recursos ordinarios | | Fonie | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | R.O. (PIA 2013) | Ley n.° 30066 | | |
| Piura | Piura | Tambo-grande | 1 | Locuto - Callejones | 47 979 | 33 230 | - | **81 209** |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 1 | Casacancha – Rosaspata - Ccochapampa – Putacca | 52 220 | - | - | **52 220** |
| | | | 2 | Vinchos - Paccha - Andabamba | - | - | 58 081 | **58 081** |
| | | | 3 | Puente Angasmayo - Ingahuasi - Millpo | - | - | 70 201 | **70 201** |
| Junín | Chanchamayo | Perené | 1 | San Jose - Miguel Grau - Jose Galvez - Buenos Aires | 89 577 | - | - | **89 577** |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 1 | Emp PE36A - Tumilaca – Alto Coscore | 94 860 | - | - | **94 860** |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | 1 | Allpachaca-Cuper bajo-Cuper alto-Ccorccor-Umasbamba | 40 193 | - | - | **40 193** |
| | | | 2 | Alpachaca-Coricancha Central | 36 793 | 12 741 | - | **49 534** |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | 1 | Puerto Aucayacu-San Martín de Pucate-Primavera-San José de Pucate | 47 644 | 32 998 | - | **80 642** |
| | | | 2 | Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui | 26 825 | 18 579 | - | **45 404** |
| | | | 3 | Olivos Nueva – Esperanza | 106 945 | 74 070 | - | **181 015** |
| | | | 4 | Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza | 67 341 | 46 640 | - | **113 981** |
| | | | 5 | San Jose de Pucate - Pavayacu-Alto Union-Union-Aspuzana | 38 290 | 26 520 | - | **64 810** |
| | | | 6 | San Isidro de Languemack - UTC Bambu- Colina- Bijao-Bolognesi-Primavera | 47 126 | 32 640 | - | **79 766** |
| | | | 7 | Nuevo Progreso-Mercedes-Cotomonillo-Las Flores-Papayal | 37 954 | 26 287 | - | **64 241** |
| | | | 8 | Yacusisa - Playa La Colpa | 41 214 | 28 545 | - | **69 759** |
| | | | 9 | Sangapilla - Cerro Azul | - | - | 34 473 | **34 473** |
| | | | 10 | PE5N - Puerto Jardines de Anda - Jardines de Anda - Puerto Mayuna de Anda | - | - | 12 487 | **12 487** |
| | | | 11 | Pendencia - Mariano Melgar | - | - | 12 168 | **12 168** |
| | | | 12 | Primavera - Bajo Primavera | - | - | 9 339 | **9 339** |
| | | | 13 | Venenillo - Alto corvina - UTC | - | - | 37 291 | **37 291** |
| | | | 14 | Pacae -Pampa Hermosa-San Pablo | - | - | 31 326 | **31 326** |

Nota: No incluye los gastos operativos (que son 10% del monto para el servicio).
Fuente: Provias Descentralizado (PVD).
Elaboración propia.

## ANEXO N.° 9-C: RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES PARA EL SERVICIO DE MRM SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

| Departamento | Provincia | Distrito | Recursos Ordinarios | | Fonie | Sub-total Gobierno Central | | Aportes Gobiernos Locales | | Sub-total Gobiernos locales | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | PIA | Ley n.° 30066 | | S/. | % | Mun. Distrital (*) | Mun. Provincial | S/. | % | |
| Piura | Piura | Tambogrande | 52 777 | 36 553 | 0 | 89 330 | *82%* | 19 938 | 0 | 19 938 | *18%* | 109 268 |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 57 442 | 0 | 141 110 | 198 552 | *90%* | 13 300 | 9,600 | 22 900 | *10%* | 221 452 |
| Junín | Chanchamayo | Perené | 98 535 | 0 | 0 | 98 535 | *59%* | 67 790 | 0 | 67 790 | *41%* | 166 325 |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 104 346 | 0 | 0 | 104 346 | *63%* | 60 000 (a) | 0 | 60 000 | *37%* | 164 346 |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | 84 684 | 14 015 | 0 | 98 699 | *59%* | 68 770 (b) | 0 | 68 770 | *41%* | 167 469 |
| Huánuco | Leoncio Prado | José Crespo y Castillo | 454 671 | 314 908 | 150 793 | 920 372 | *100%* | 0 | 0 | 0 | *0%* | 920 372 |

Nota: **SI** incluye los gastos operativos (que son 10% del monto para el servicio).
(a) La municipalidad distrital de Torata transfirió S/. 60 000 para la operatividad del IVP Mariscal Nieto.
(b) Según Informe n.° 045-2014-DCN-IVP-MPU del Gerente General del IVP Urubamba, la municipalidad distrital de Chinchero transfirió S/. 68 770, pero dicha operación no se pudo corroborar en el SIAF del MEF.
Fuente: Provias Descentralizado, SIAF consulta amigable del MEF.
Elaboración propia.

## ANEXO N.° 9-D: EJECUCIÓN FINANCIERA DEL SERVICIO DE MRM SEGÚN CASO

| Departamento | Provincia | Distrito | Pagos estimados 2013 * (contratos y adendas) | Recursos financieros | | | Ejecución financiera | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Gob. Central | Gob. Locales | Total | % Recursos GC | % Recursos total |
| Piura | Piura | Tambogrande | 71,104 | 89,330 | 19,938 | 109,268 | 79.6% | **65.1%** |
| Ayacucho | Huamanga | Vinchos | 76,850 | 198,552 | 22,900 | 221,452 | 38.7% | **34.7%** |
| Junín | Chanchamayo | Perené | 104,517 | 98,535 | 67,790 | 166,325 | 106.1% | **62.8%** |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | 17,247 | 104,346 | 60,000 | 164,346 | 16.5% | **10.5%** |
| Cusco | Urubamba | Chinchero | 65,596 | 98,699 | 68,770 | 167,469 | 66.5% | **39.2%** |
| Huánuco | Leoncio Prado | Crespo y Castillo | 963,318 | 920,372 | 0 | 920,372 | 104.7% | **104.7%** |

* Se obtienen como la suma de (i) los montos de los contratos y (ii) el pago equivalente de las adendas y contratos del año anterior (costo unitario multiplicado por días cubiertos en el 2013).

Elaboración propia en base a contratos y adendas de los IVP seleccionados e información de asignación de recursos de PVD.

# Anexo n.° 10

## Información complementaria sobre Resultado 3

## ANEXO 10-A: FICHAS, FORMATOS Y MATRICES DE EVALUACIÓN DEL ESTUDIO GEMA DE LOS CASOS VISITADOS

| PERENÉ | Tramo: "San José-Miguel Grau-José Gálvez-Buenos Aires", L= 28.330 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 2 | | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 3 | X | X | X | | X | X | s/p | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 2 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
s/p = sin puntaje
Elaboración propia.

| TAMBOGRANDE | Tramo: "Locuto – Callejones", L= 19.780 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | X | | | | | | | | | | |
| Ficha 5 | | X | | | | | | | | | | |
| Formato 1 | | X | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | X | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | X | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | X | | | | | | | | | | |
| Formato 5 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 1 | | X | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 2 | | X | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| CHINCHERO | Tramo: "Alpachaca – Coricancha – Central", L= 14.171 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 5 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 5 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: En ningún mes se remitió fichas, formatos y matrices.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Alpachaca – Cuper Bajo – Cuper Alto – Ccorcor – Umasbamba", L= 17.500 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | X | X | X | X | X | | |
| Ficha 2 | | | | | | X | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | X | X | X | X | | | |
| Ficha 5 | | | | | | X | X | | | X | | |
| Formato 1 | | | | | | X | X | X | X | X | | |
| Formato 2 | | | | | | X | X | X | X | X | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | X | X | X | X | X | | |
| Formato 5 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | X | X | X | X | X | | |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: Las fichas n.° 3 presentadas no poseen puntaje, pero sí aparecen en las matrices de evaluación 1.
La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| VINCHOS | Tramo: "Casacancha - Rosaspata - Cochapampa - Putacca", L= 24 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 2 | X | X | X | X | X | | | | X | X | X | X |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 2 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| TORATA | Tramo: "Emp PE36A – Tumilaca – Alto Coscore", L=36.5 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 5 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 5 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | | | | | |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: En ningún mes se remitió fichas, formatos y matrices.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| JOSE CRESPO Y CASTILLO | Tramo: "Puerto Aucayacu-San Martin de Pucate- Primavera - San José de Pucate", L=16.490 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La “X” significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Anda - El Árabe - José Carlos Mariátegui" L= 8.885 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La “X” significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Olivos-Nueva Esperanza" L=33.478 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Pueblo Nuevo - San Juan De Porvenir - Santa Lucía. Esperanza" L= 20.700 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "San José Pucate-Pavayacu-Unión-Alto Unión-Aspuzana", L=16.500 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "San Isidro Languemack-UTC Bambu-Colina-Bijao, Bolognesi-Primavera", L=27.440 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Utc Nuevo Progreso - Mercedes - Cotomonillo - Las Flores - Papayal", L= 12.00 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La “X” significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Yacusisa-La Playa", L=7.100 Km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La “X” significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Sangapilla - Cerro Azul", L= 11.00 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| | Tramo: "PE 5N.Puerto Jardines de Anda-Jardines de Anda.Puerto", Muyuna de Anda, L=4.09 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Pendencia-Mariano Melgar", L=4.0 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Primavera-Bajo Primavera." L=3.14 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La "X" significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.
Elaboración propia.

| | Tramo: "Venenillo - Alto Corvina. UTC", L=16.00 km | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SET | OCT | NOV | DIC |
| Ficha 1 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 2 | | | | | | | | | | | | |
| Ficha 3 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Ficha 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 1 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 2 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 3 | | | | | | | | | | | | |
| Formato 4 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Formato 5 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 1 | | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Matriz de evaluación 2 | | | | | | | | | | | | |

Nota: La “X” significa que el IVP remitió la ficha, formato o matriz respectiva.
Las celdas en gris corresponden a los meses en que el tramo no tuvo mantenimiento rutinario manual.

## ANEXO 10-B: EVOLUCIÓN DEL SEGUIMIENTO DEL AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO DE LAS TRANSFERENCIAS PROGRAMÁTICAS CONDICIONADAS POR PARTE DE PVD A LOS IVP

| | | | | Resolución Ministerial n.° 804-2011-MTC/02 (15/11/2011) **Directiva n.° 005-2011-MTC/21** Transferencias Programáticas Condicionadas de RO de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF a Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el mantenimiento de infraestructura vial vecinal y departamental | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Resolución Directoral n.° 1554-2009-MTC/21 (21/08/2009) **Instructivo n.° 002-2009-MTC/21 (1ra revisión)** "Transferencias de RO a gobiernos locales e informes de avance físico (técnico) y financiero del mantenimiento rutinario de caminos vecinales" | Memorando (c) n.° 078-2010-MTC/21.UGTR (14/10/2010) **Documentos esenciales para Seguimiento, Monitoreo, Evaluación y Planeamiento para la ejecución del Plan de Mantenimiento.** | Resolución Directoral n.° 1206-2011-MTC/21 (17/11/2011) **Instructivo n.° 007-2011-MTC/21.** "Seguimiento y monitoreo de la ejecución descentralizada del mantenimiento rutinario a cargo de los gobiernos locales provinciales (GL-IVP) con financiamiento de RO" | Resolución Directoral n.° 260-2012-MTC/21 (03/04/2012) **Instructivo n.° 002-2012-MTC/21** "Instructivo financiero de transferencias programáticas condicionadas de RO para gobiernos locales y regionales con uso de la Extranet de Provias Descentralizado" |
| **REPORTE DE AVANCE FÍSICO** | Formato 1 :"Cargas de trabajo por actividad" | X | X | X | |
| | Formato 2: "Resumen mensual de cargas de trabajo" | X | X | X | |
| | Formato 3: "Programación mensual" | | **X** | **X** | |
| | Formato 6: "Inventario vial" | X | X | | |
| | Ficha 1: "Conteo de tráfico" | X | X | X | |
| | Ficha 2: " Conteo de precipitación" | X | X | X | |
| | Formato 4: "Informe mensual de supervisión" | X | **X** | **X** | |
| | Formato 5: "Control de microempresas" | X | X | X | |
| | Ficha 3: "Control por resultados del mantenimiento rutinario" | X | **X** | **X** | |
| | Ficha 4: "Datos técnicos" | X | **X** | **X** | |
| | Ficha 5: "Puntos críticos que afectan la transitabilidad" | X | **X** | **X** | |
| | Matrices de evaluación 1 y 2 del sistema GEMA por cada contrato | X | X | X | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Procedimiento | OCZ efectuará el análisis de la información y elevará a UGTR los reportes necesarios según indicación. | **En negritas**: Las Oficinas zonales efectuarán el análisis de la información y elevarán a la UGTR los formatos 3 y 4; fichas 3, 4 y 5. | **En negritas:** Las Oficinas zonales efectuarán el análisis y elevarán a la UGTR los formatos 3 y 4; fichas 3, 4 y 5, Memorándum (c) n.° 078-2010-MTC/21.UGTR. | |
| | Fecha de remisión de información | Dentro del mes siguiente de ejecución | Reporte mensual | Reporte mensual | |
| **REPORTE DE AVANCE FINANCIERO** | Información a entregar | Informe de avance financiero:<br>Formato de rendición de RO para gobiernos locales.<br>Preparación de la documentación sustentatoria del gasto:<br>Ejecución del gasto documentada a nombre de la MP o IVP (facturas, boletas, recibo por honorarios u otro autorizado por la SUNAT) y respaldada por el contrato de servicios y valorizaciones.<br>Procesamiento del formato de avance financiero<br>Llenar cuadro de Avance Financiero (Anexo 4) (*). | | | En la fecha inmediata a la adjudicación y suscripción de un contrato se registrará los datos requeridos en la Extranet; así como las Adendas, Adicionales y ampliaciones y reducciones de contratos, Registro de tramos por contrato, Rendición de las valorizaciones y las Rendiciones de gastos operativos o de inspección, Reporte de valorizaciones (**) y Reporte de gastos operativos. |
| | Fecha de remisión de información | Presentación en forma trimestral y en forma acumulativa. | | | Reporte bimensual |

RO: Recursos ordinarios; UGTR: Unidad gerencial de transporte rural, OCZ: Oficina de coordinación zonal.
Notas:
(*) Incluye: Monto trimestral recibido desglosando los montos correspondientes a mantenimiento y a los gastos operativos, Número de contrato, Nombre del contratista, Monto contractual, Concepto: Identificación de la valorización pagada, Número de factura, Número de comprobante de pago del área de Tesorería, Tipo de cambio, Monto en soles de la fuente RO del pago, Monto en dólares de la fuente RO del valor en soles pagado, Monto en soles de la fuente RD (si hubiera), Monto en dólares de la fuente RD, Monto total en soles y dólares de ambas fuentes. En totales de pie de página se registra el saldo inicial de balance.
(**) Adjuntando copia de la hoja resumen de valorizaciones presentado por los contratistas y copia legible de los extractos bancarios mensuales de las cuentas con las que se han efectuado los pagos.

# Anexo n.° 11

## Información complementaria sobre Resultado 4

## ANEXO 11-A: FICHA N.° 3 "CONTROL POR RESULTADOS DEL MANTENIMIENTO RUTINARIO"

### Ficha Nº 3

**CONTROL POR RESULTADOS DEL MANTENIMIENTO RUTINARIO**

**(SEGÚN LAS NORMAS DE EVALUACION DEL GEMA)**

**PROVIAS RURAL**
**Gerencia de Mantenimiento**

**FECHA DE EVALUACION:** _____ **MICROEMPRESA:** _____

**TRAMO:** _____ **SECTOR:** _____ **LONGITUD:** _____

| CODIGO | ACTIVIDAD | UNIDAD | TOLERANCIA | TRAMO DE PROGRESIVA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | PROM. POR KM | PTJE POR ACT |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 0-1 | 1-2 | 2-3 | 3.-4 | 4-5 | 5-6 | 6-7 | 7-8 | 8-9 | 9-10 | 10-11 | 11-12 | 12-13 | 13-14 | 14-15 | 15-16 | 16-17 | 17-18 | 18-19 | 19-20 | 20-21 | 21-22 | | |
| | **PRIMERA PRIORIDAD** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 101 | Limpieza de calzada | Obstáculo | 3 POR KM. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 102 | Bacheo | bache de 50 x 50x 15 cm | 10 POR KM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 104 | Remoción de derrumbes | m3 | 1 M3 POR KM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 201 | Limpieza de cunetas | % de la sección | 25% DE SECCION | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 701 | Reparación muros secos | m en mal estado | 5 M | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 702 | reparación de pontones | % superf en buen estado | MIN 80% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | **SEGUNDA PRIORIDAD** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 202 | Limpieza de alcantarilla | % de la sección sediment | 20% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 203 | Limpieza de badén | % de superficie sediment | 30% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 204 | Limpieza de zanjas de coronación | % de la sección sediment | 30% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 205 | Limpieza de pontones | % de la sección sediment | 20% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 206 | Encausamientos de peq cursos agua | % de la sección sediment | 20% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 301 | Roce y limpieza | altura de vegetación(cm) | 45 cm | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | **TERCERA PRIORIDAD** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 103 | Desquinche | Rocas en taludes | 1 M3 POR KM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 401 | Conservación de señales | señal en mal estado | 1 por km | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 501 | Reforestación | Talud inestable reforestado | zonas sin reforestar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| MR 601 | Vigilancia y control | alertar daños u otros | sin anotar en cuad | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | PUNTAJE TOTAL | | |

**Comentarios:** _____

**Nombre del Evaluador** _____ **Firma**

## ANEXO 11-B: COMPARACIÓN DE ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO RUTINARIO

| Estudio Gema y PVD (2009b) | | | Deterioro o falla que interviene | MTC (2008a) | | | Deterioro o falla que interviene |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Conservación de la Calzada | 1 | MR 101 Limpieza de Calzada | Obstáculos | Derecho de vía | 1 | Roce manual | Elimina vegetación |
| | 2 | MR 102 Bacheo | Baches | | 2 | Roce mecanizado | Elimina vegetación |
| | 3 | MR 103 Desquinche | Materiales Sueltos en talud | | 3 | Poda de árboles | Elimina vegetación mayor |
| | 4 | MR 104 Remoción de Derrumbes | Retirar material pétreo y/o fangoso | | 4 | Tala y desbroce de árboles | Retiro de arboles |
| Limpieza de Obras de Drenaje | 5 | MR 201 Limpieza de Cunetas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua | Explanación de carretera | 5 | Limpieza General | Eliminar obstáculos |
| | 6 | MR 202 Limpieza de Alcantarillas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua | | 6 | Desarenado de la calzada y bermas | Remover arena acumulada |
| | 7 | MR 203 Limpieza de Badén | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua | | 7 | Limpieza de derrumbe y huayco menor | Retirar material pétreo y/o fangoso |
| | 8 | MR 204 Limpieza de Zanjas de Coronación | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua | Superficie de rodadura | 8 | Riego de agua | Esparcir agua para que el viento no levante polvo |
| | 9 | MR 205 Limpieza de Pontones | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua | | 9 | Bacheo | Tapar los baches o huecos |
| | 10 | MR 206 Encauzamiento de Pequeños Cursos de Agua | Evitar que el agua invada la calzada | | 10 | Perfilado de la superficie sin aporte de material | Corrección de encalaminado y/o ahuellamiento y/o erosión |
| Control de Vegetación | 11 | MR 301 Roce y limpieza | Eliminar vegetación | Drenaje | 11 | Limpieza de cunetas no revestidas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua |
| Seguridad Vial | 12 | MR 401 Conservación de Señales | Pintura en señales | | 12 | Limpieza de cunetas revestidas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua |
| Medio Ambiente | 13 | MR 501 Reforestación | Sembrar arbustos | | 13 | Limpieza de zanjas de drenaje y/o de coronación no revestidas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua |
| Vigilancia y Control Vial | 14 | MR 601 Vigilancia y Control | Llevar cuaderno de actividades | | 14 | Limpieza de zanjas de drenaje y/o de coronación revestidas | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua |
| Actividades Complementarias | 15 | MR 701 Reparación de muros secos | Evitar deslizamientos | | 15 | Limpieza de bajadas de agua | Eliminar material que obstaculice el libre flujo de agua |
| | 16 | MR 702 Reparación de Pontones | Reparar estructuras | | 16 | Reperfilado de cunetas no revestidas | Garantizar el libre flujo de agua |
| Sub - actividades | 1 | MR 102.01 Transporte de material de cantera | Llevar material para bacheo | | 17 | Reparación de cunetas revestidas | Garantizar el libre flujo de agua |
| | 2 | MR 102.02 Transporte de agua | Llevar agua para bacheo | | 18 | Reperfilado de zanjas de drenaje y/o de coronación no revestidas | Garantizar el libre flujo de agua |
| | | | | | 19 | Reparación de zanjas de drenaje y/o de coronación revestidas | Garantizar el libre flujo de agua |
| | | | | | 20 | Reparación de bajadas de agua | Garantizar el libre flujo de agua |
| | | | | | 21 | Limpieza de alcantarillas metálicas incluyendo cabezales | Garantizar el libre flujo de agua |
| | | | | | 22 | Limpieza de alcantarillas de concreto y/o de mampostería | Garantizar el libre flujo de agua |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | incluyendo cabezales | |
| Cauces | 23 | Limpieza de cauces o cursos de agua | Evitar que el agua invada la calzada |
| Estructuras | 24 | Limpieza de badén | Garantizar el libre flujo de agua |
| | 25 | Reparación menor de badén | Garantizar el libre flujo de agua |
| Señalización y Elementos de Seguridad | 26 | Limpieza de señales | Garantizar adecuada señalización |
| | 27 | Limpieza de postes de kilometraje y/o postes delineadores | Garantizar adecuada señalización |
| | 28 | Limpieza de guardavías | Garantizar adecuada señalización |
| | 29 | Reparación de señales | Garantizar adecuada señalización |
| | 30 | Reparación de poste de kilometraje y/o postes delineadores | Garantizar adecuada señalización |
| | 31 | Reparación de guardavías | Garantizar adecuada señalización |
| | 32 | Reposición de señales | Garantizar adecuada señalización |
| | 33 | Reposición de poste de kilometraje y/o postes delineadores | Garantizar adecuada señalización |
| | 34 | Reposición de guardavías | Garantizar adecuada señalización |

Fuente: Numeral 3.0 “Normas de ejecución” del Manual Técnico del Servicio de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales (PVD, 2009b) y MTC (2008a) “Manual de conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito”.
Elaboración propia.

## ANEXO 11-C: PUNTAJES GLOBALES DE LA FICHA N.° 3 DE LOS CASOS VISITADOS

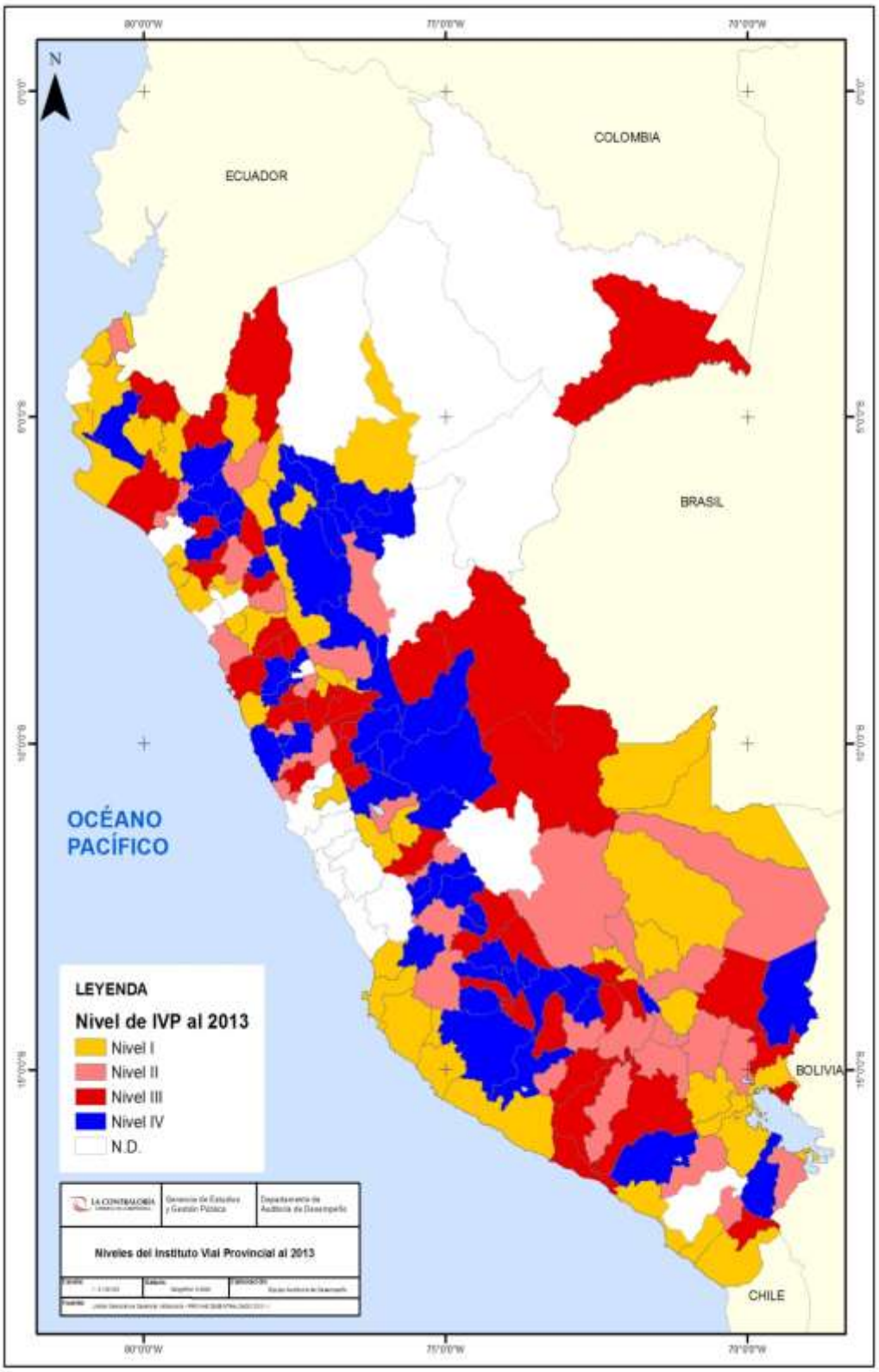
| Caso | Tramo | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tambo-grande | Tramo 1 | | 80.50 | | | | | | | | | | |
| Vinchos | Tramo 1 | 82.04 | 86.17 | 87.54 | 82.46 | 84.83 | 82.04 | 83.46 | 84.83 | 83.46 | 82.04 | 83.46 | 84.83 |
| Perené | Tramo 1 | 87.50 | 87.50 | 87.50 | | 62.50 | 62.50 | | 95.83 | 95.83 | 95.83 | 95.83 | 95.00 |
| Torata | Tramo 1 | | | | | | | | | | | | |
| Chinchero | Tramo 1 | | | | | | 95.90 | 95.90 | 91.80 | 91.80 | | | |
| José Crespo y Castillo | Tramo 1 | 73.53 | 75.90 | 78.17 | 80.37 | 80.37 | 83.67 | 86.97 | 86.97 | 84.77 | 84.77 | 84.77 | 87.03 |
| | Tramo 2 | 79.86 | 79.86 | 82.13 | 84.33 | 82.13 | 84.33 | 84.33 | 81.58 | 81.58 | 81.58 | 84.33 | 84.33 |
| | Tramo 3 | 76.52 | 75.14 | 76.52 | 76.52 | 78.72 | 78.72 | 82.84 | 82.84 | 82.84 | 85.11 | 85.11 | 85.11 |
| | Tramo 4 | 76.86 | 79.61 | 79.61 | 79.61 | 82.36 | 85.66 | 88.41 | 88.41 | 88.41 | 89.78 | 93.53 | 95.83 |
| | Tramo 5 | 74.53 | 77.83 | 77.83 | 77.83 | 76.79 | 78.99 | 78.99 | 78.99 | 78.99 | 78.99 | 76.79 | 78.99 |
| | Tramo 6 | 75.63 | 70.91 | 76.48 | 76.48 | 76.48 | 78.68 | 78.68 | 78.68 | 78.68 | 81.98 | 81.98 | 84.24 |
| | Tramo 7 | 73.01 | 74.43 | 75.63 | 75.63 | 74.53 | 77.83 | 77.83 | 77.83 | 77.83 | 80.09 | 86.76 | 86.76 |
| | Tramo 8 | 80.30 | 82.57 | 84.77 | 84.77 | 82.50 | 82.50 | 79.75 | 79.75 | 82.50 | 82.50 | 79.75 | 82.02 |
| | Tramo 9 | | | | | | | | 51.70 | 57.37 | 67.33 | 72.83 | 75.03 |
| | Tramo 10 | | | | | | | | 55.54 | 64.04 | 74.80 | 74.80 | 74.73 |
| | Tramo 11 | | | | | | | | 47.17 | 55.58 | 61.25 | 66.75 | 72.33 |
| | Tramo 12 | | | | | | | | 44.42 | 58.33 | 58.33 | 69.58 | 79.21 |
| | Tramo 13 | | | | | | | | 49.50 | 55.17 | 72.83 | 74.21 | 75.03 |

Solo se incluyen los tramos que recibieron MRM algún mes del año
Las áreas en gris señalan los meses en que el tramo no recibió MRM.
En el caso del tramo 1 de Chinchero, la ficha n.° 3 de junio no incluyó puntaje. Se obtuvo los datos de la matriz de evaluación 1.
En el caso del tramo 1 de Vinchos, las fichas n.° 3 no incluyeron puntaje entre enero y julio. Se obtuvo los datos de la matriz de evaluación 1.
Fuente: Fichas n.° 3 (y matrices de evaluación) remitidas por los IVP a la comisión auditora.
Elaboración propia.

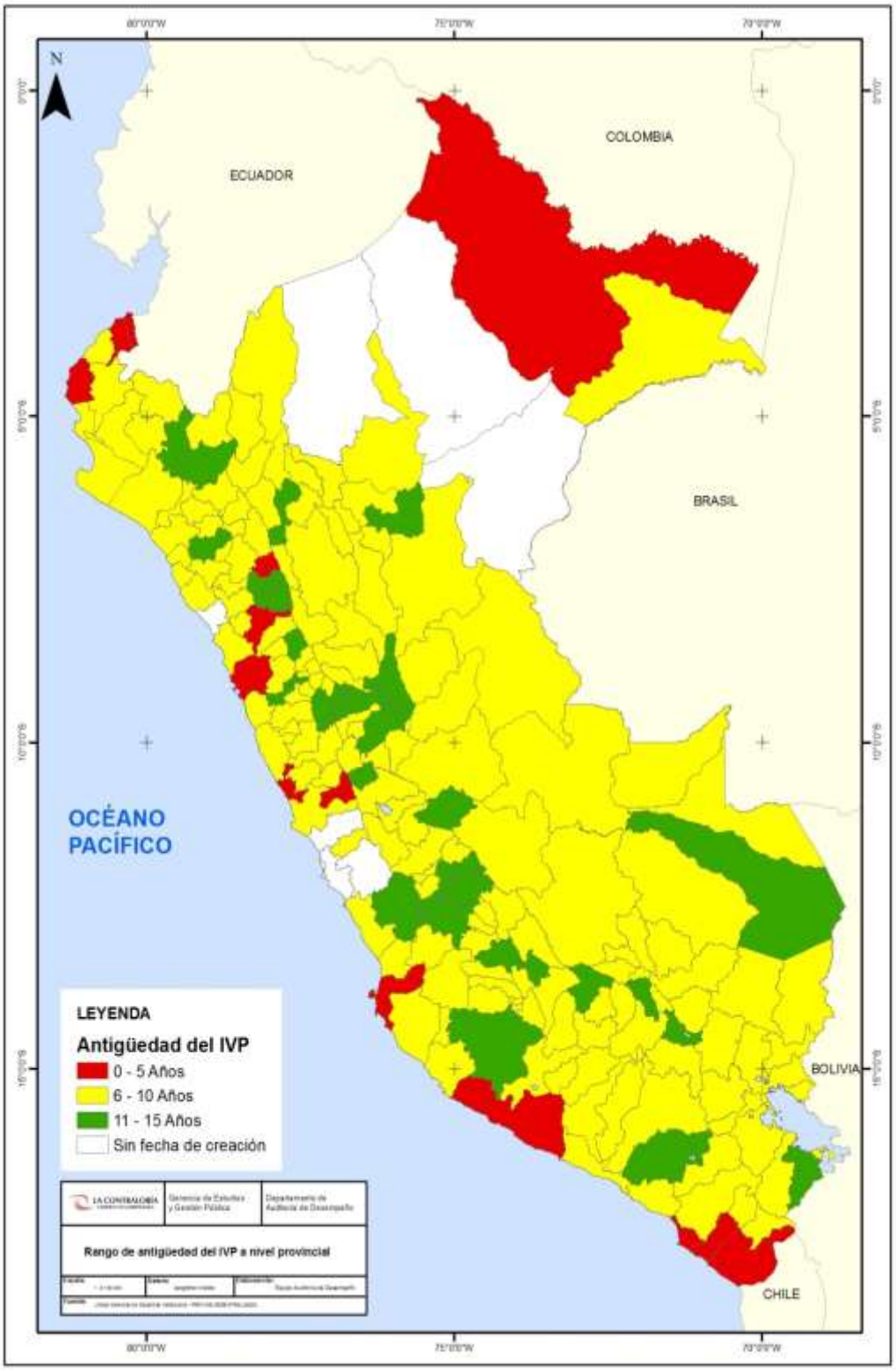
# Anexo n.° 12

# Mapas nacionales

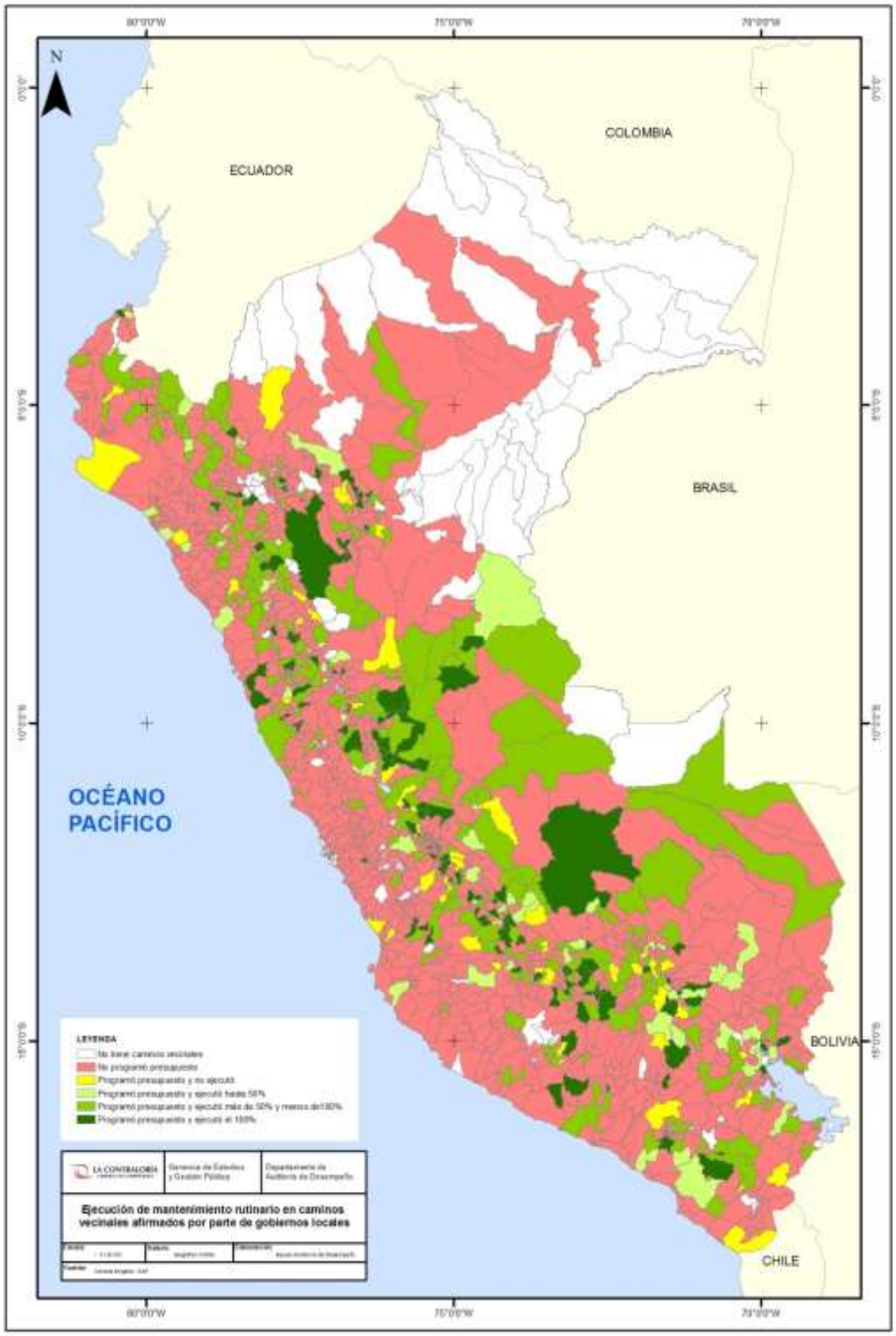
**MAPA: DISTRIBUCIÓN DE IVP SEGÚN NIVEL**



**MAPA: DISTRIBUCIÓN DE IVP SEGÚN ANTIGÜEDAD**



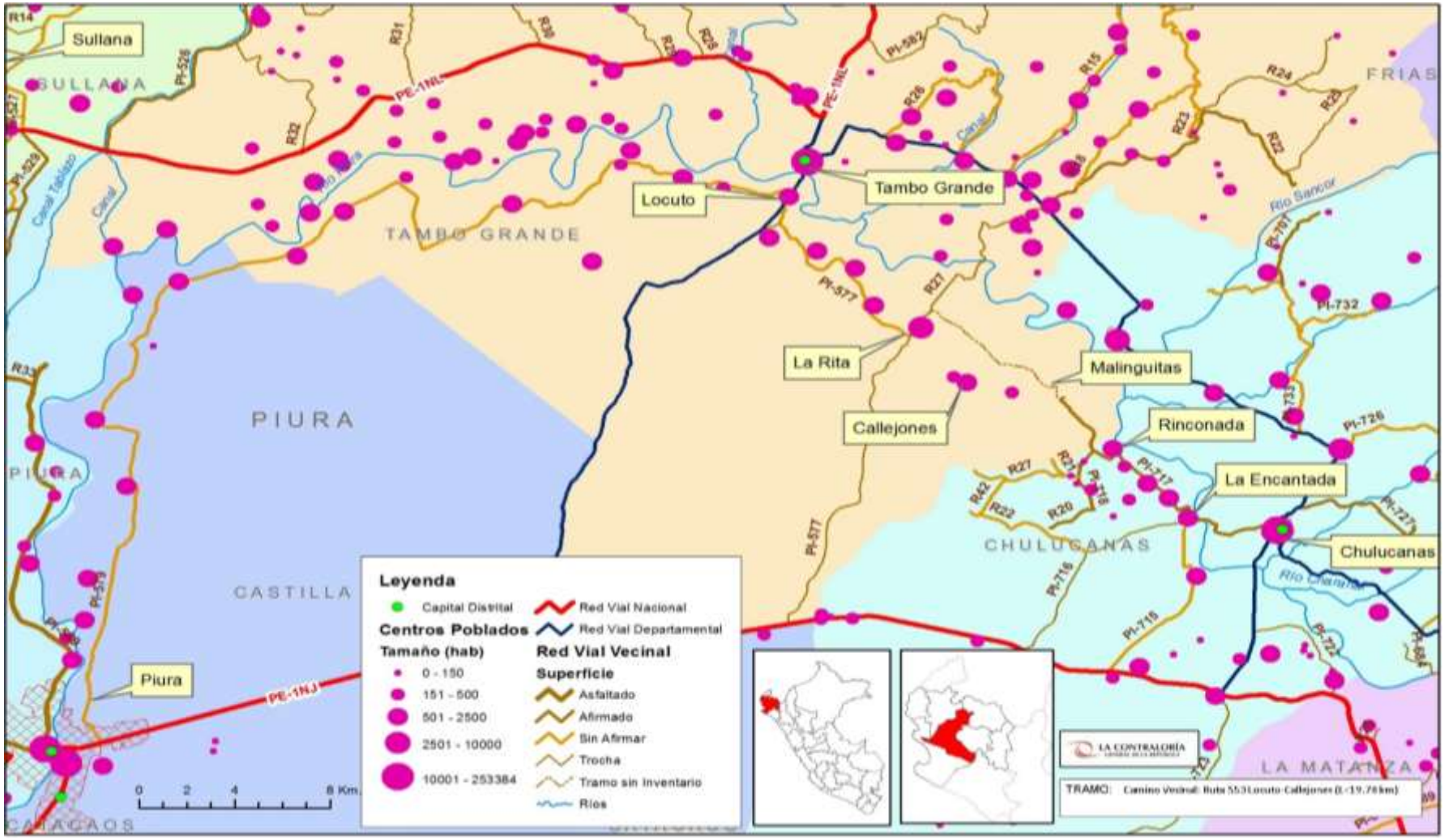
**MAPA: EJECUCIÓN DE MANTENIMIENTO RUTINARIO EN CAMINOS VECINALES AFIRMADOS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES**



# Anexo n.° 13

# Mapas de los tramos de los casos

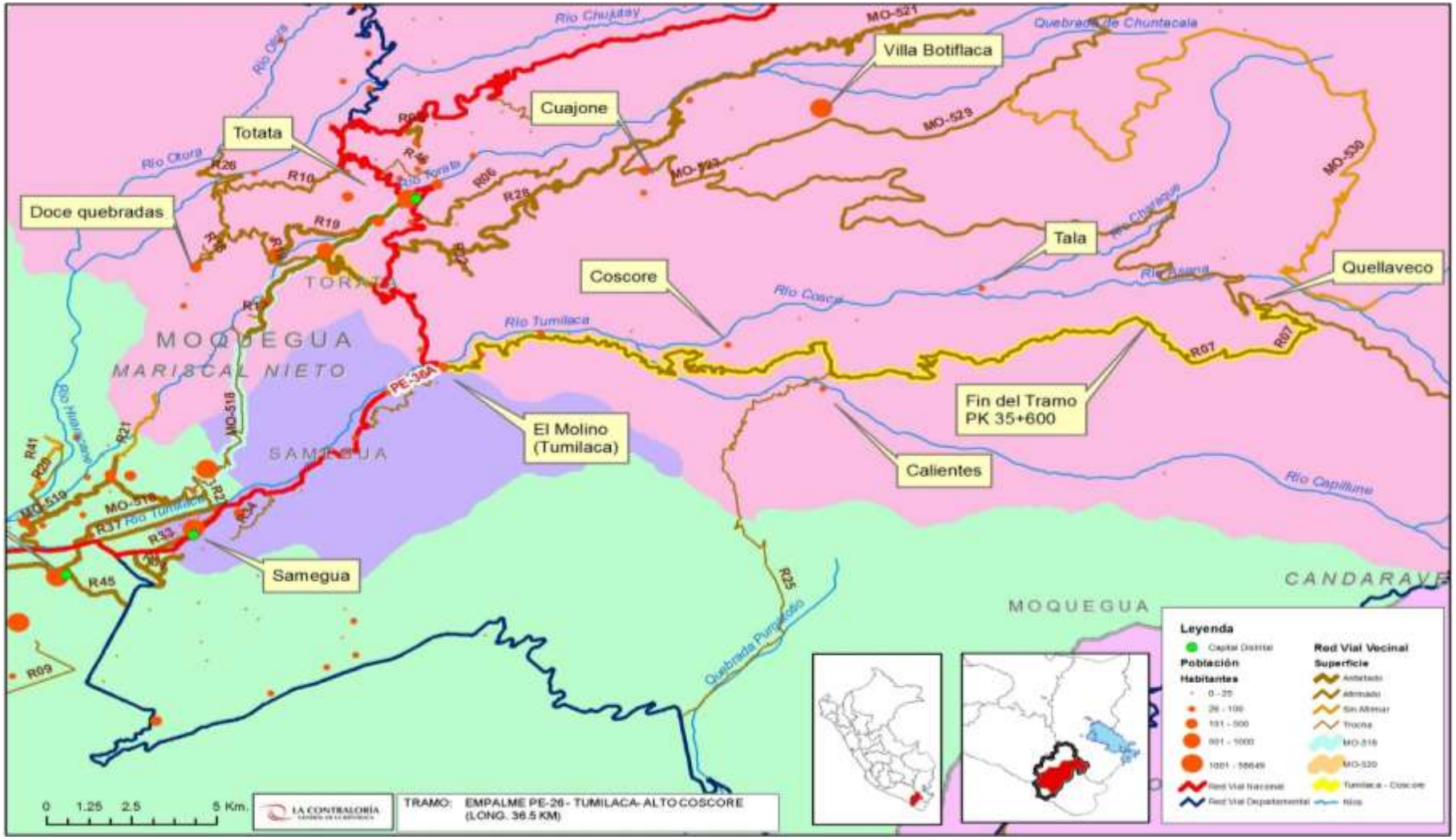
**Tambo Grande, Tramo n. ° 1: Locuto Callejones (19.78 km)**



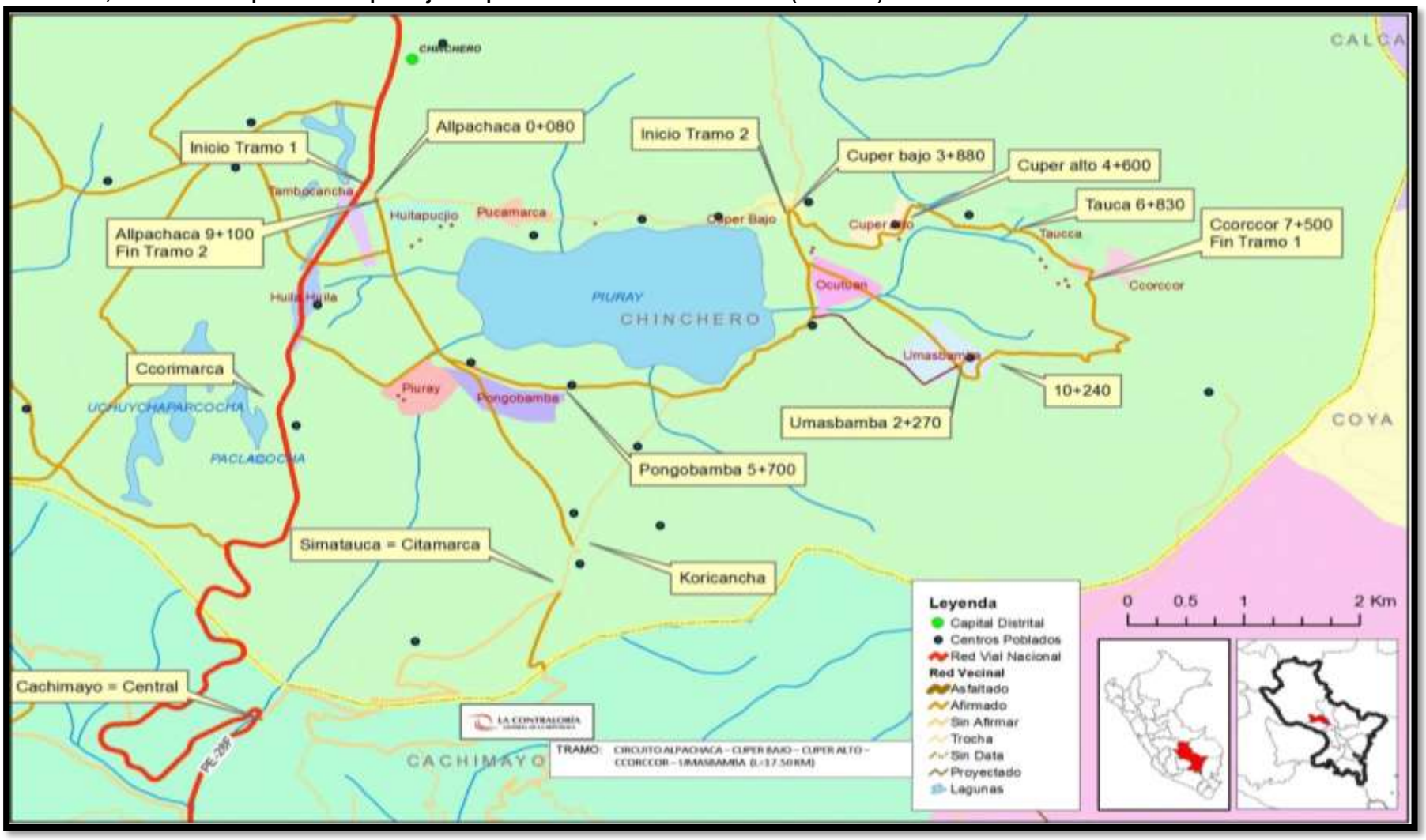
**Vinchos, Tramo n. ° 1: Casacancha - Rosaspata - Ccochapampa - Putacca (24 km)**
**Tramo n.° 2: Vinchos - Pacchas - Andabamba (22 km)**
**Tramo n.° 3: Puente Angasmayo - Ingahuasi - Millpo (26 km)**

**Perené, Tramo n. ° 1: San José - Miguel Grau - José Gálvez - Buenos Aires (28.33 km)**

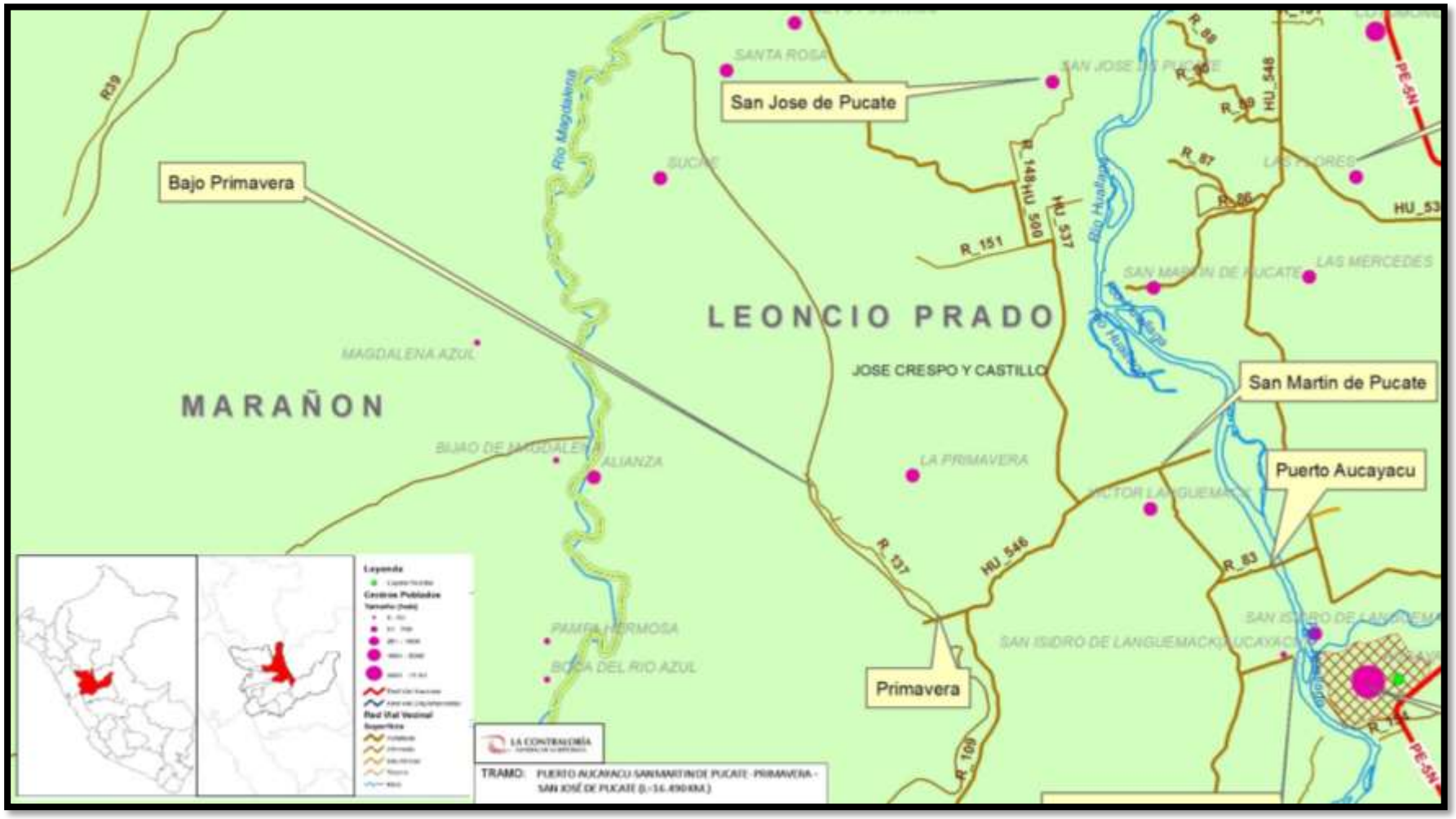
**Torata, Tramo n. ° 1: Empalme PE36A - Tumilaca - Alto Coscore (36.50 km)**



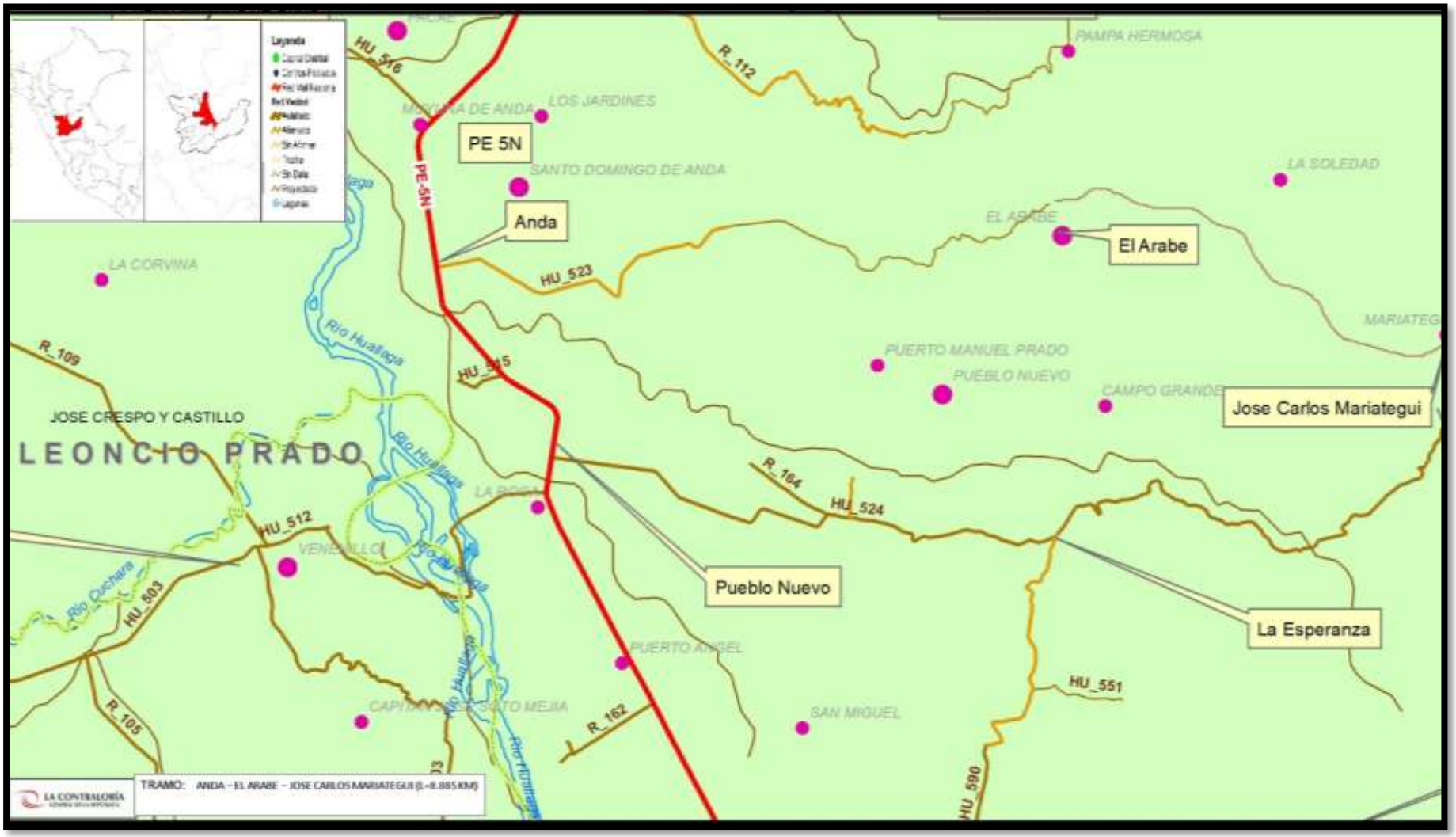
**Chinchero, Tramo n. ° 1 Alpachaca - Cuper bajo - Cuper alto - Ccorccor - Umasbamba (17.50 km)**



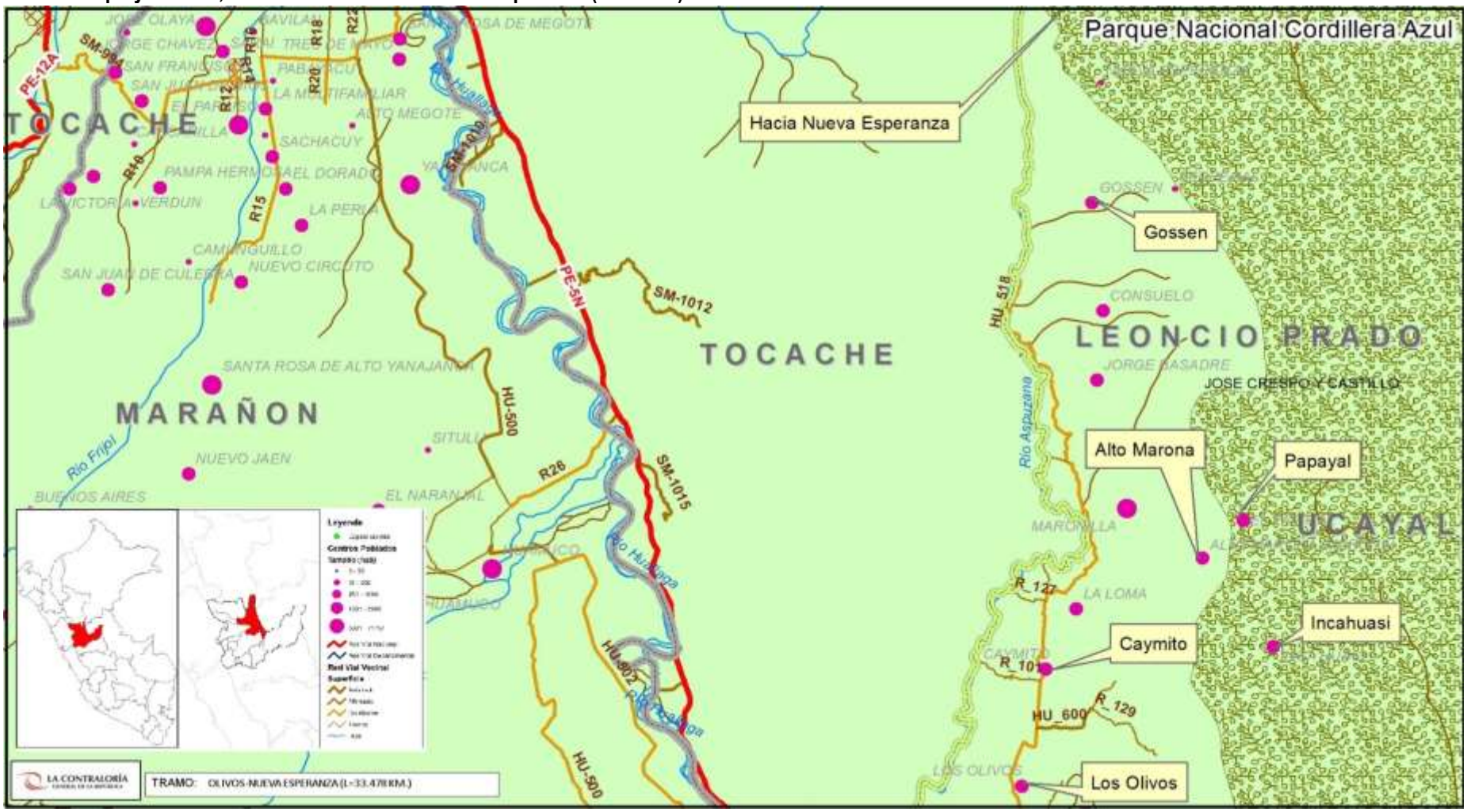
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 1: Puerto Aucayacu - San Martín de Pucate - Primavera - San José de Pucate (16.49 km)**



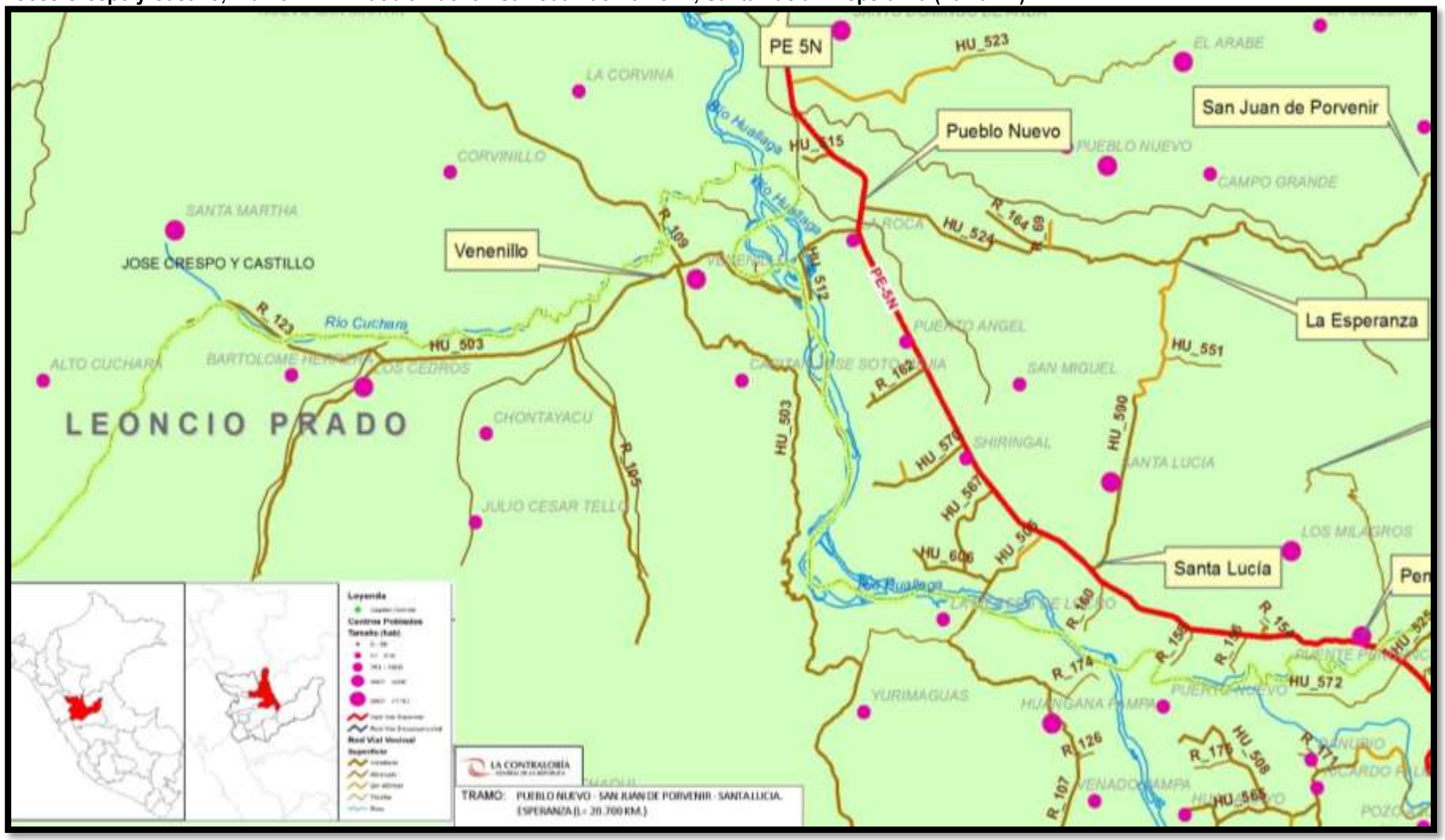
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 2: Anda-El Árabe-José Carlos Mariátegui (8.89 km)**



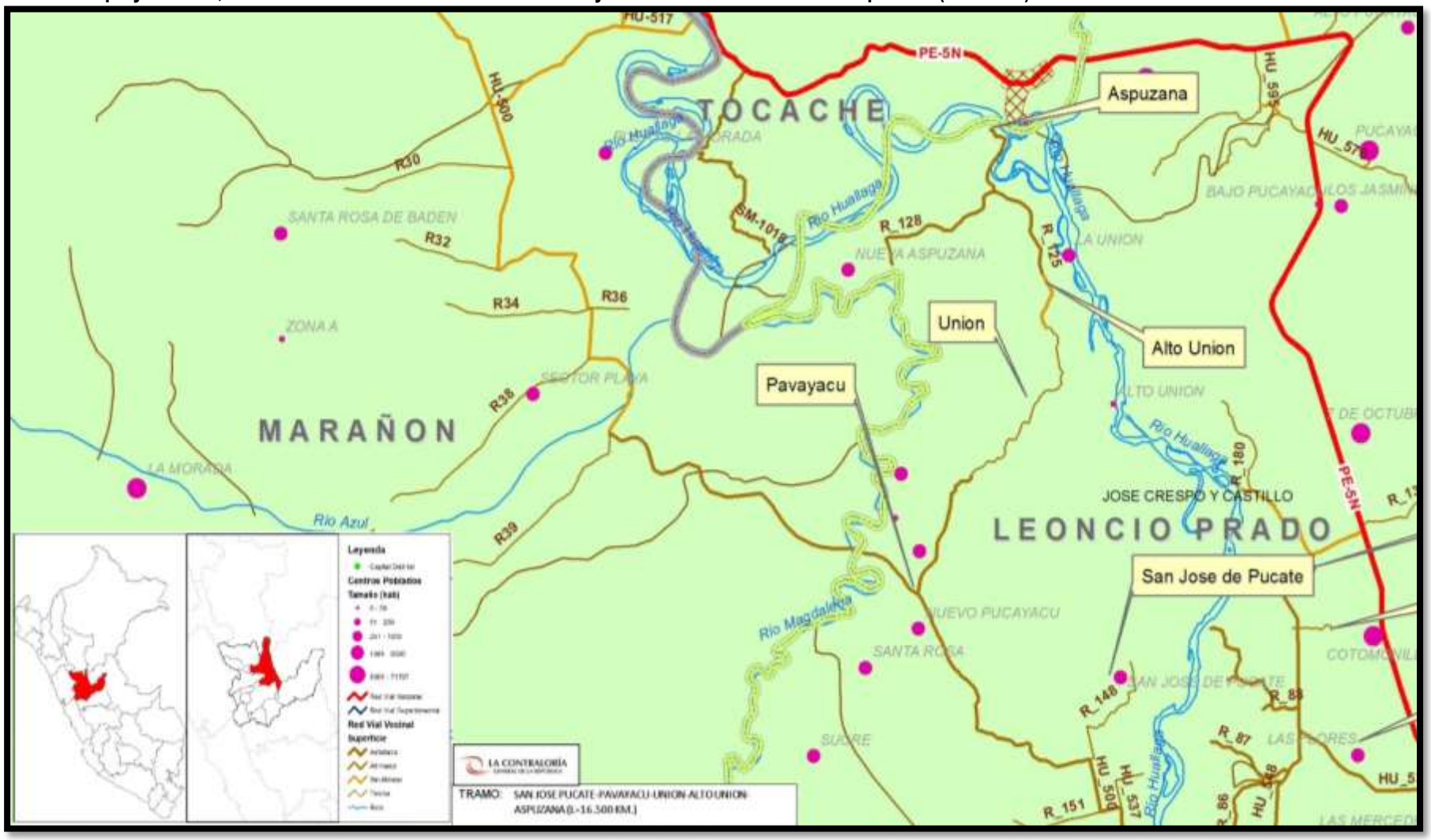
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 3: Olivos Nueva - Esperanza (35.00 km)**



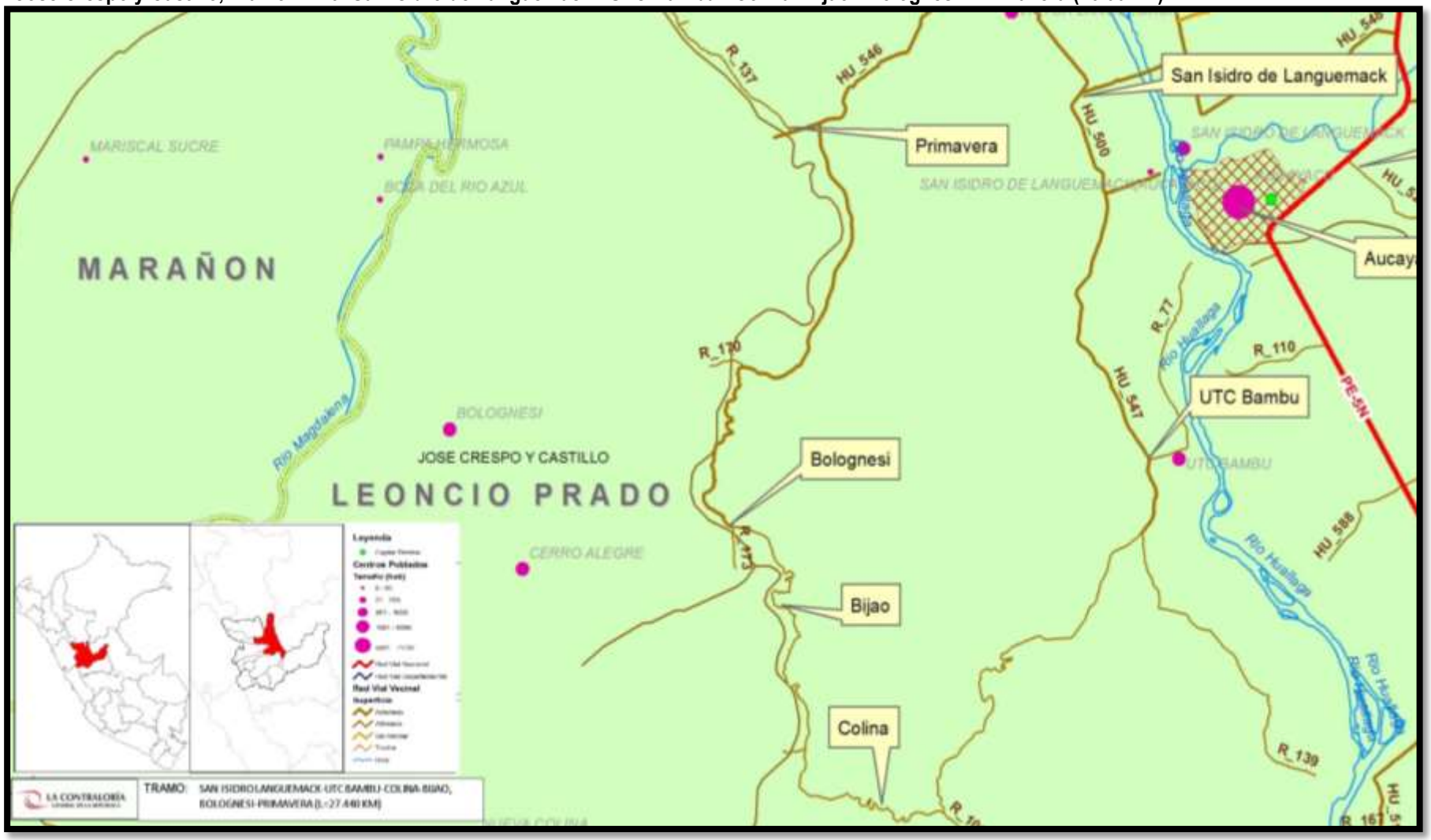
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 4: Pueblo Nuevo - San Juan de Porvenir; Santa Lucia – Esperanza (20.70 km)**



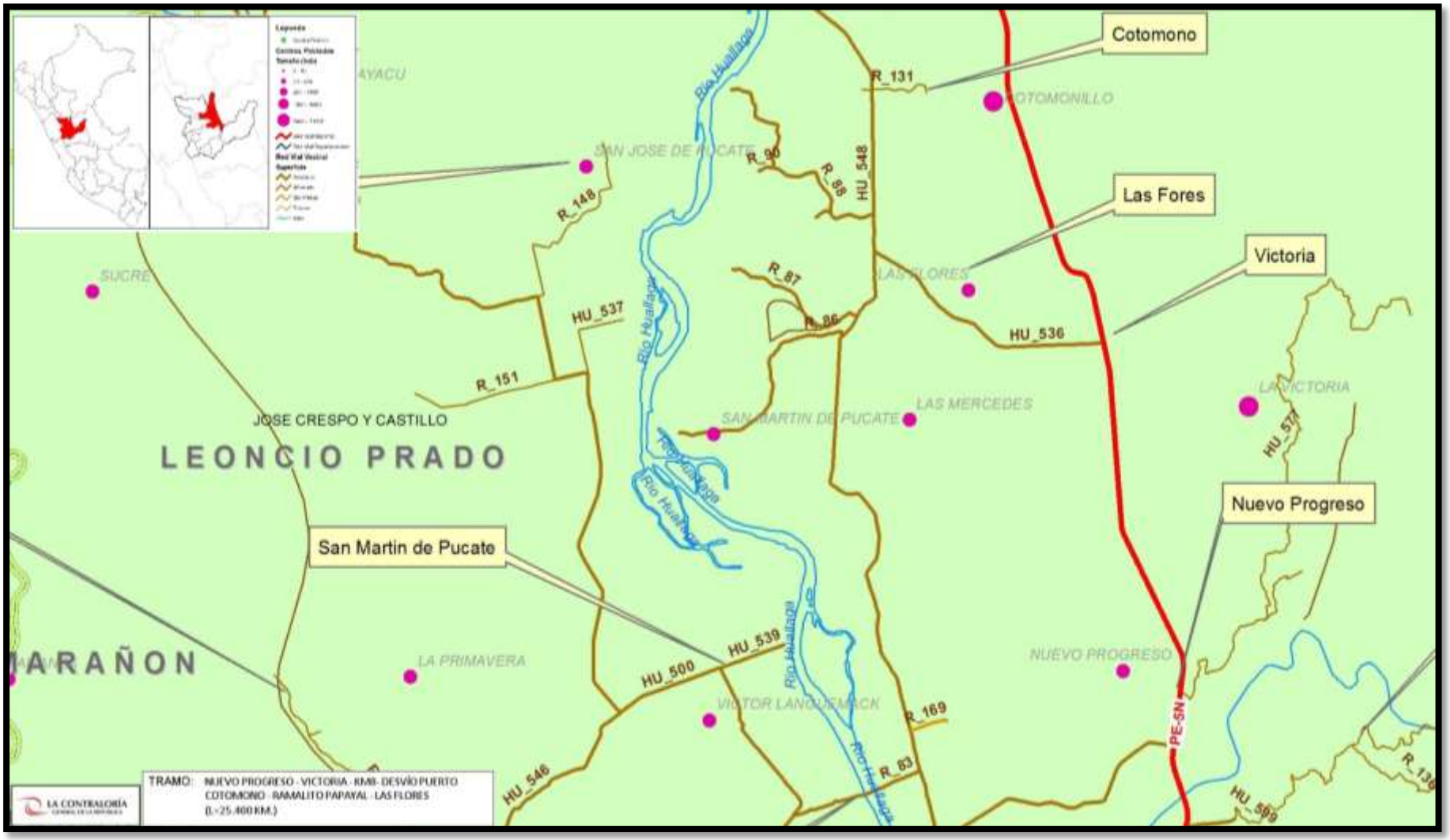
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 5: San José de Pucate – Pavayacu - Alto Unión – Unión - Aspuzana (13.00 km)**



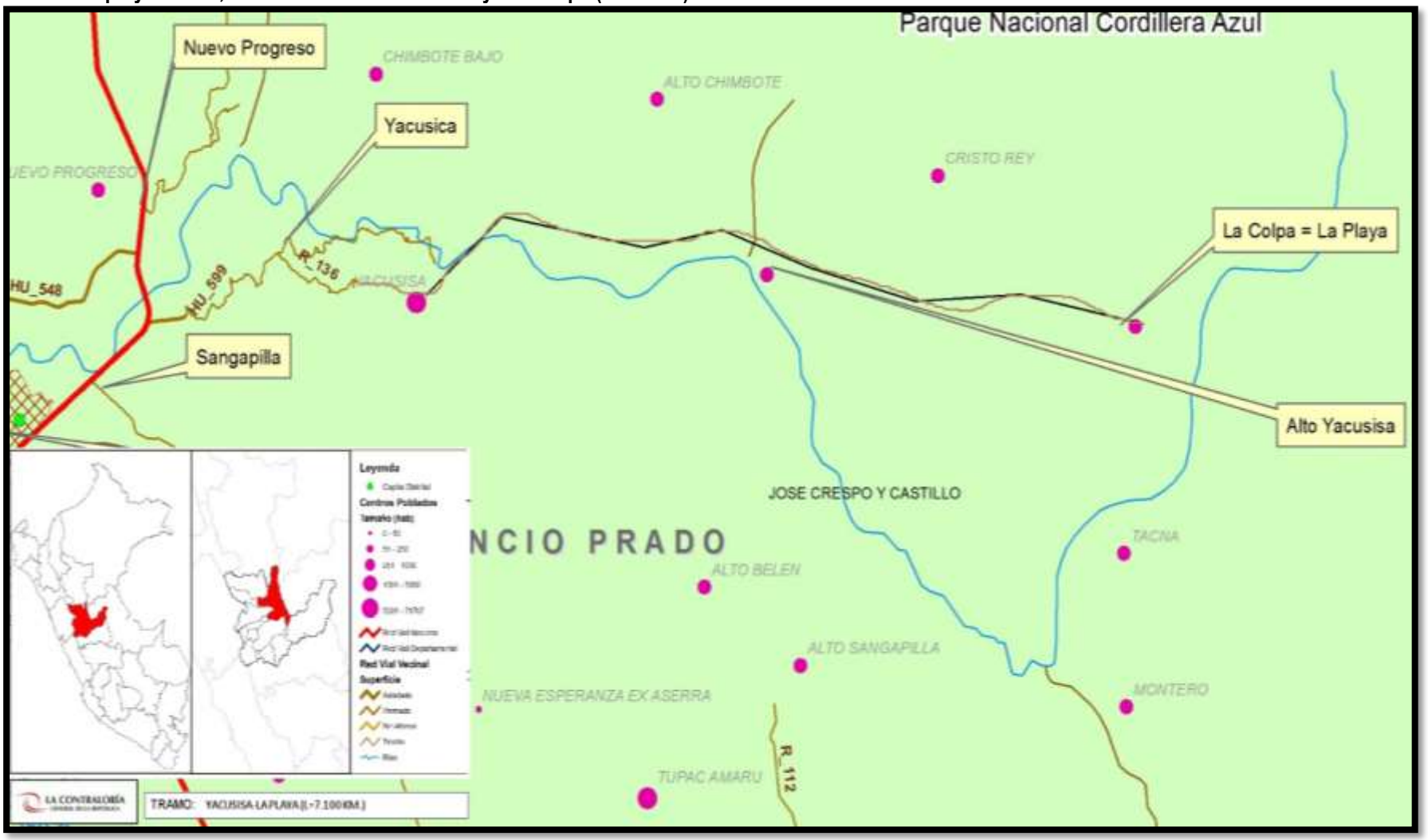
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 6: San Isidro de Languemack - UTC Bambu - Colina- Bijao - Bolognesi - Primavera (16.00 km)**



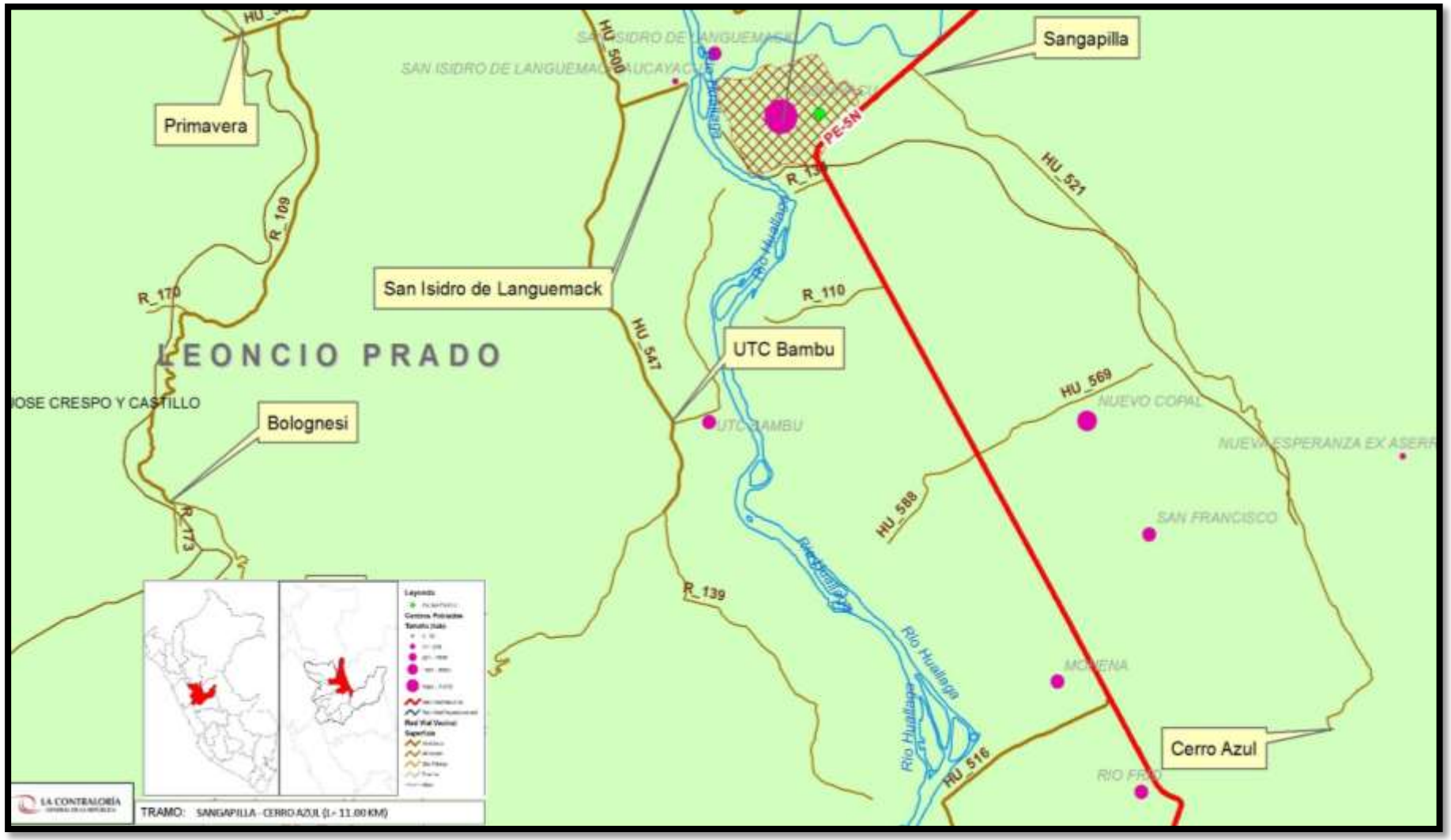
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 7: Nuevo Progreso - Mercedes - Cotomonillo - Las Flores-Papayal (12.00 km)**



**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 8: Yacusisa - Playa La Colpa (13.20 km)**



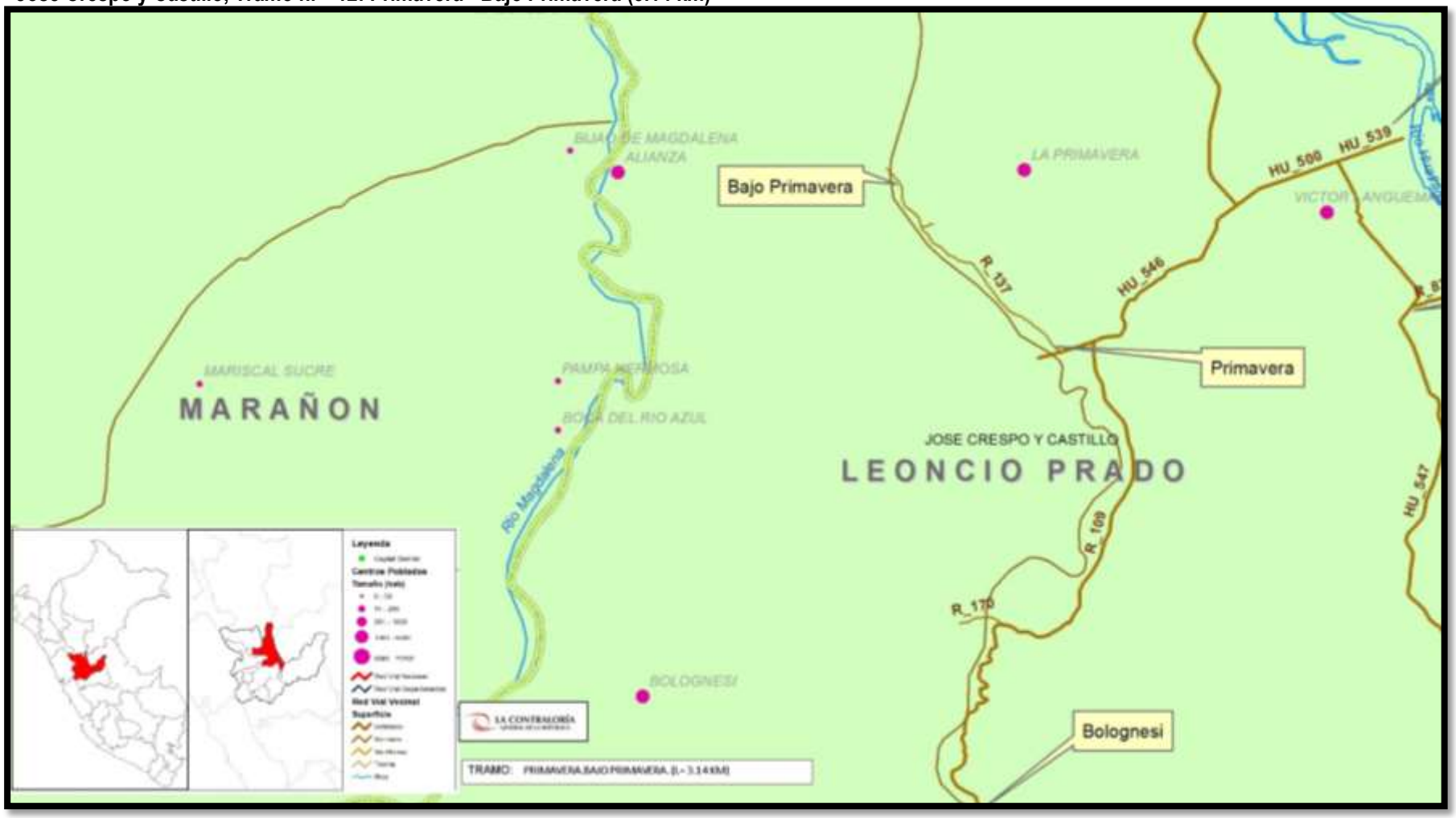
**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 9: Sangapilla - Cerro Azul (11.00 km)**



**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 10: PE5N - Puerto Jardines de Anda - Jardines de Anda - Puerto Mayuna de Anda (4.09 km)**

**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 11: Pendencia - Mariano Melgar (4.00 km)**

**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 12: Primavera - Bajo Primavera (3.14 km)**



**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 13: Venenillo - Alto corvina - UTC (12.00 km)**

**José Crespo y Castillo, Tramo n. ° 14: Pacae - Pampa Hermosa - San Pablo (9.48 km)**

# Anexo n.° 14

# Matriz de Resultados

**MATRIZ DE RESULTADOS**
**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE LOS CAMINOS VECINALES**

**OBJETO DE EXAMEN:**
Servicio de mantenimiento de caminos vecinales no pavimentados (afirmados), bajo competencia en su implementación de los gobiernos locales.

**OBJETIVO GENERAL:**
Determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales realizada por los gobiernos locales permite la adecuada cobertura del servicio

**RESULTADO 01:**
No todos los IVP contaron con instrumentos de planificación vial o los tuvieron actualizados, por lo que no se pudo identificar la necesidad técnica del mantenimiento. No obstante, en algunos casos, se asignaron recursos financieros de manera inadecuada, desde el gobierno nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al MRM. Esta situación reduce el efecto positivo del servicio sobre la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal.

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Los instrumentos de planificación vial estratégica de las Provincias no se encontraban actualizados | En la etapa de planificación estratégica, PVD ha desarrollado una metodología cuyo principal instrumento es el Plan Vial Participativo Provincial (PVPP), que permite priorizar las inversiones viales en función a potencialidades de desarrollo territorial de la provincia. Para poder elaborar el PVPP es necesario contar con un Inventario Vial Georreferenciado (IVG) de los caminos vecinales de la provincia que | **A nivel nacional**<br>1. Se recolectó, ordenó y analizó la información disponible en la página web de PVD respecto de los **Planes Viales Provinciales Participativos** (http://www.proviasdes.gob.pe/) encontrándose:<br>De las 195 provincias existentes, 188 contaban con su PVPP, de los cuales 84 no se encontraban vigentes al 2013.<br>2. Para obtener información del **IVG** se utilizó la información proporcionada por PVD mediante el Oficio n.° 734-2014-MTC/21 del 17 de marzo del 2014, obteniéndose:<br>El 48% de km de la red vial vecinal había sido inventariado en el periodo 2011 – 2013. Solo 23 provincias contaban con el 100% de su red vial con IVG del periodo 2011-2013. Así mismo 125 provincias tenían 25% o menos de sus km inventariados en dicho periodo.<br><br>**A nivel de los casos visitados:** | 1. Existían diversos enfoques desde el gobierno central para priorizar las intervenciones viales.<br><br>2. Los gobiernos locales podían tener otras preferencias en cuanto a tipos de intervención y población a beneficiar.<br><br>3. Se redujeron los recursos financieros que tenía PVD para financiar sus actividades de acompañamiento técnico para la elaboración de los instrumentos de planificación. | En los casos visitados, se asignaron recursos para el servicio de MRM en tramos no priorizados en los PVPP o en donde, según los instrumentos de planificación no correspondía hacerlo, está situación se podría estar repitiendo en otros casos con problemas en la actualización del PVPP, donde no existan inventarios actualizados o donde no se pueda identificar la historia de rehabilitación y mantenimiento del | Se estableció como una de las “Metas e indicadores de Política Nacional y Política Sectorial del MTC, para el año 2015” la actualización de la metodología del PVPP en el contexto de corredores logísticos. | 1. Definir una metodología de planificación vial estratégica, que articule los diferentes enfoques de competitividad (corredores logísticos), potencialidades (planificación participativa territorial) y social (como el enfoque del Fonie o similares), entre otros enfoques definidos por el sector, para identificar los caminos vecinales a priorizar en función de la necesidad técnica del servicio. Así, se fortalecerá la vinculación entre la planificación sectorial liderada por el MTC (planeamiento de mediano plazo) y la territorial llevada a cabo por los institutos viales provinciales (en el plan vial provincial participativo).<br><br>2. Articular los lineamientos técnicos para el servicio de mantenimiento rutinario manual elaborados por Provias Descentralizado (en el 2009) con el manual de |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | permita conocer su estado y condición de transitabilidad de los mismos. | De acuerdo con la información proporcionada por cada IVP, se encontró:<br>Solo dos (02) casos: Piura y Chanchamayo, contaban con un PVPP vigente, además las provincias de Huamanga, Leoncio Prado y Mariscal Nieto, que no tenían un PVPP vigente habían elaborado un IVG en el periodo 2011-2012 con la finalidad de actualizar su PVPP. En contraste, un caso no había actualizado su IVG desde el 2007.<br>Respecto a los códigos de rutas, solo 29 provincias de las 191 con caminos vecinales contaban con el 100% de su red vial con código de ruta. | 4. Limitaciones operativas en la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial estratégica. | tramo.<br>Específicamente, en relación a la planificación estratégica, dado que las municipalidades provinciales no establecieron claramente las prioridades de intervención hacia las cuales asignar recursos (i.e. las transferencias son aprobadas para tramos específicos), no fue posible determinar la contribución del servicio de MRM a los objetivos de desarrollo concertados de la provincia. | | mantenimiento vial del MTC (aprobado en el 2014), de modo que (i) se asegure homogeneidad en los conceptos asociados al servicio de mantenimiento que definen los objetivos de cada tipo de mantenimiento (manual, mecanizado u otro) y (ii) se precise qué tipo de intervención, con orientación económica o social, corresponde según la necesidad técnica del camino y la prioridad establecida por cada gobierno local. Seguidamente, se deberá revisar los indicadores que permitan evaluar los resultados de las intervenciones y sean medidos periódicamente.<br><br>3. Articular la guía de levantamiento del Inventario Vial Georreferenciado desarrollado por Provias Descentralizado (en el 2009) con el manual de inventarios viales aprobado por MTC (en el 2014) de modo que exista un único inventario vial, a nivel estratégico, que sirva de insumo para (i) la elaboración de los planes de infraestructura vial a mediano y largo plazo de los gobiernos locales y (ii) el registro de los caminos vecinales en el Sistema Nacional de Carreteras (Sinac).<br><br>4. Definir metodologías para actualizar los instrumentos de planificación (inventario vial georreferenciado y plan vial provincial participativo), incluyendo lineamientos técnicos para facilitar su implementación y evaluar los planes viales, mejorando las capacidades de los equipos técnicos de los institutos viales provinciales y las municipalidades provinciales para que puedan aplicar estas metodologías. A su vez, monitorear la debida actualización de |
| Los instrumentos de planificación vial operativa de las Provincias no se encontraron actualizados y no se ha evidenciado el uso de los instrumentos de programación de uso previo a la intervención | De acuerdo a PVD:<br>Cada IVP debió considerar las prioridades anuales establecidas en su PVPP e incluirlas en su POI.<br><br>Antes de requerir el MRM, se debió corroborar el estado de conservación del camino con una inspección del mismo y llenando el Formato EC-01 (“Estado del Camino”) del Estudio GEMA | **A nivel nacional**<br>Del análisis de la base de datos de la “ficha de tipologización de IVP” (al primer semestre del 2013), se observa que, si bien el 94% de los IVP contaban con un plan operativo o plan de acción formulado, solo el 84% había llegado a ejecutarlo y tan solo el 60% lo había evaluado.<br>No se cuenta con información respecto del uso del formato EC-01 “Estado del camino”.<br><br>**A nivel de los casos**<br>Solo los IVP Piura, Chanchamayo y Huamanga de los seis (06) visitados, contaban con POI para el año 2013. Solo en el caso de Chanchamayo se consideró expresamente el MRM realizado, en el caso de Piura la información se presentó de manera agregada y en el caso de Huamanga se había considerado que el tramo mantenido requería mantenimiento periódico.<br>En ningún caso se encontró el uso del formato EC-01 “Estado del Camino” | | | | |
| Se asignó recursos para MRM en tramos no | La asignación presupuestal debió responder a la **necesidad técnica** | Se verificó si los caminos de los casos visitados, habían sido identificados como prioritarios en los respectivos PVPP, la fecha de la última rehabilitación y los mantenimientos periódicos | Se dictó una norma que incrementó significativamente el número de tramos para | Los recursos no tengan el efecto esperado en la conservación del estado de la vía y en garantizar | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| priorizados en los PVPP o donde de acuerdo al estado de conservación de la vía correspondía otro tipo de intervención. | revelada por los instrumentos de planificación. Ello quiere decir: (i) prioridad en el PVPP, (ii) tipo de intervención en función del estado del camino, (iii) verificación de la historia del camino (rehabilitaciones y mantenimientos). | posteriores, y el estado de conservación de la superficie de rodadura descrito en el inventario vial del 2013. Asimismo, dado que no todos los tramos contaban con inventarios viales de condición (para concluir sobre la necesidad del mantenimiento rutinario u otro tipo de intervención), se revisó la existencia de estudios de pre-inversión para dichos tramos (donde se consigne el estado de conservación), se solicitó a los IVP información de la velocidad promedio de recorrido en algunos tramos (como *proxy* para conocer el estado de la vía) y se consultó la apreciación técnica de un especialista temático sobre la situación de algunos tramos.<br>El análisis de la información de los casos reveló que, de los veintidós (22) tramos ubicados en los casos visitados, en solo cuatro (4) tramos del caso Crespo y Castillo sí correspondía realizar mantenimiento rutinario. En tanto que en ocho (8) de los veintidós (22) casos no correspondía dicha intervención, y en los otros diez (10) casos no se pudo determinar la correspondencia entre necesidad y tipo de intervención. | mantenimiento rutinario, pero PVD no conocía la historia de sus intervenciones viales. | la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal. Además, podría ocasionar que no se estén destinando recursos a aquellos caminos que necesiten de esta intervención. | | estos instrumentos.<br><br>5. Reducir el plazo de vigencia del plan vial provincial participativo de diez (10) a cinco (5) años para que la información ahí presentada refleje la situación real de los caminos y esté conforme a lo normado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).<br><br>6. Evaluar el uso de tecnologías (como la satelital u otras) para identificar la situación de los caminos vecinales a nivel nacional, en plazos más cortos y a menor costo, dada la desactualización de los inventarios viales georreferenciados y la dinámica territorial en las zonas rurales (con creación permanente de nuevos caminos).<br><br>7. Diseñar e implementar una base de datos a nivel nacional con información de los códigos de ruta de los tramos (de contar con ellos) y su historia de intervenciones de infraestructura vial, identificando: el proyecto de inversión más reciente realizado en los tramos, con su código del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (construcción, rehabilitación o mejoramiento) y las intervenciones de mantenimiento posteriores. Esta base de datos deberá estar disponible principalmente para los gobiernos locales para su actualización y uso, permitiendo garantizar la debida identificación de la necesidad técnica de los tramos para la planificación vial y programación presupuestal.<br><br>8. Definir que todo tramo a ser mantenido, con el apoyo técnico de Provias |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Descentralizado, cuente con un inventario de condición vial (o formato equivalente) que sea presentado a las oficinas de coordinación zonal de Provias Descentralizado para verificar el estado del camino que permita la identificación de la necesidad técnica de la intervención, antes de la programación presupuestal. |

**RESULTADO 02:**

La ejecución financiera del servicio de MRM se vio afectada por la limitación de recursos financieros, su disponibilidad en distintos momentos del año y demoras administrativas, de modo que no se pudo garantizar la provisión del servicio de MRM de manera permanente. De esta manera, se puso en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, pudiendo redundar en un sobrecosto para el Estado.

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Los recursos financieros para el MRM estuvieron disponibles en distintos momentos del año | El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI). | **A nivel nacional:**<br>El MRM se financia principalmente por recursos ordinarios que son asignados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y transferidos mensualmente a las municipalidades provinciales, en el marco del **D.S. n.° 008-2007-EF**. En el año 2013, al igual que el 2011 y 2012, se asignaron S/. 57,0 millones, por dicho concepto a 163 municipalidades provinciales para el mantenimiento de 1 307 tramos.<br><br>En el transcurso del año 2013, se asignó recursos adicionales. Primero, en el marco de la **Ley n.° 30066** (13 de julio de 2013) ampliaron los recursos disponibles para MRM en S/. 21,9 millones. Estos recursos complementaron el financiamiento de los caminos vecinales atendidos con el PIA. Se requirió la suscripción de convenios con cada gobierno local beneficiado y posteriormente, un D.S. refrendado por el MTC y el MEF.<br>Segundo, en diciembre del 2012, se creó el **Fonie,** con este fondo, para el servicio de MRM, se asignaron S/. 31,2 millones para un primer grupo de tramos (según D.S. n.° 118-2013-EF, publicado el 07 de junio de 2013) y S/. 15,5 para un segundo grupo (según D.S. n.° 292-2013-EF, del 28 de noviembre de 2013). En ambos grupos se incluyeron 990 nuevos tramos en las provincias ya atendidas y 23 tramos en seis (6) nuevas provincias a atender[73]. En todos los casos, las municipalidades provinciales debían firmar convenios de transferencia financiera para recibir el monto correspondiente en un solo | 1. El mantenimiento fue considerado un gasto corriente sobre el cual se establecieron límites.<br><br>2. Aumentó significativamente el número de tramos a mantener en el 2013, principalmente por la implementación del DU n.° 058-2011.<br><br>3. No se contó con costos unitarios actualizados para el requerimiento de fondos al MEF.<br><br>4. Dificultades en la conformación y contratación de microempresas locales.<br><br>5. Pocas capacidades de los equipos técnicos de los IVP para los procesos de contratación. | No se ha cumplido el círculo virtuoso de "construcción-rehabilitación-mantenimiento", por el cual el mantenimiento rutinario se ejecuta de manera permanente para retardar el deterioro en el estado de conservación de los caminos vecinales rehabilitados.<br><br>Se pone en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, lo cual implicaría que se acorten los periodos entre rehabilitación, mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico, con el consecuente sobrecosto para el Estado. Además, se afectaría el acceso de | | 9. En la programación presupuestal, identificar los tramos con construcción, rehabilitación o mejoramiento reciente (inversión) para financiar prioritariamente su mantenimiento rutinario (post-inversión), verificando que estén incluidos en el plan vial provincial participativo, y así preservar el valor de la inversión de la infraestructura vial.<br><br>10. Actualizar una estructura de costos (directos e indirectos) que garantice la ejecución del servicio con la cobertura adecuada, diferenciando por lo menos entre regiones naturales.<br><br>11. Desarrollar actividades de asistencia técnica a los profesionales encargados de las contrataciones en las municipalidades provinciales (incluyendo del instituto vial provincial), y establecer metas y plazos para elevar el porcentaje de profesionales con acreditación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).<br><br>12. Promover la cooperación entre niveles de gobierno para el cofinanciamiento del servicio, a fin de que se pueda realizar el servicio de mantenimiento de manera permanente. |

[73] Cálculo efectuado en base a archivos "Mant rutinario – Fonie.xlsx" y "Mant rutinario 2013-2014.xlsx2 proporcionados por PVD.

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | desembolso.<br><br>En este contexto, los gobiernos locales cofinanciaron el servicio de MRM. Al respecto, la información en la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP" (al primer semestre del 2013) señala que el 49% de 154 IVP respondieron que todas las municipalidades distritales con caminos rehabilitados cofinanciaron dicho mantenimiento. El 21% respondió que ninguna municipalidad distrital cofinanció el servicio.<br>**A nivel de los casos:**<br>El financiamiento del MRM en el PIA fue insuficiente. Los tramos de los casos estudiados también recibieron financiamiento adicional durante el 2013, así un tramo de Tambogrande, otro de Chinchero y ocho (8) de Crespo y Castillo recibieron recursos de la Ley n.° 30066. Además, dos (2) tramos de Vinchos y seis (6) de Crespo y Castillo recibieron recursos del Fonie. En este contexto, en cinco (5) de los seis (6) casos estudiados, las municipalidades distritales cofinanciaron el servicio de MRM o la operatividad de los IVP. Además, en el caso Vinchos, la municipalidad provincial de Huamanga participó en el financiamiento del servicio. | | la población rural a las economías locales al afectarse la calidad de los caminos vecinales, dependiendo de las condiciones climatológicas, tecnología de construcción y flujo de tránsito de los caminos. | | |
| Problemas administrativos en la gestión del servicio. | Los sistemas administrativos prestan apoyo para el cumplimiento de los objetivos misionales. | **A nivel nacional:**<br><br>Los recursos asignados durante el año 2013 requerían la firma de **convenios de transferencia financiera**. En el caso de recursos del Fonie, transcurrieron cuatro (4) meses aproximadamente entre la autorización para la incorporación de los recursos del primer grupo y la autorización para la transferencia de los recursos.<br><br>**A nivel de los casos:**<br><br>En los dos (2) que recibieron recursos del Fonie (José Crespo y Castillo y Vinchos), la suscripción del convenio de transferencia financiera por parte de las municipalidades provinciales se realizó un mes | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | después de aprobación del DS que autorizó la incorporación de los recursos. Además, se demoró en la firma de los **convenios de gestión** entre municipalidades provinciales y PVD. Por ejemplo, en el caso Torata, la ejecución de los recursos del PIA 2013 se retrasó porque la municipalidad provincial Mariscal Nieto no había firmado el convenio de gestión 2013, cuya suscripción fue aprobada por el Concejo Municipal Provincial recién en sesión ordinaria del 12 de junio.<br><br>Por otro lado, para el cofinanciamiento del servicio de MRM, hubo demoras en la transferencia, en algunos casos, se concretó un año después a lo acordado. Por ejemplo, en el caso Tambogrande, el aporte de la municipalidad distrital había sido acordado en el 2012. Por otro lado, en Perené, el monto transferido por la municipalidad distrital fue casi la mitad de lo que se había programado. En el caso José Crespo y Castillo, la municipalidad distrital no transfirió el importe programado a la municipalidad provincial sino hasta el 2014.<br><br>**Existieron también demoras en los procesos de contratación** del servicio de MRM. Previendo demoras en la disponibilidad de los recursos del PIA, en tres (3) casos (Chanchamayo, Huamanga y Leoncio Prado), se suscribieron adendas de contratos del año 2012. Además, en dos (2) casos (Mariscal Nieto y Urubamba) se firmaron contratos por periodos que se extendían hasta los primeros meses del 2014. El IVP Leoncio Prado contrató el servicio de MRM por once (11) meses, para lo cual realizó diferentes ampliaciones y contrataciones conforme recibía más recursos en el año (Ley n.° 30066 y Fonie). Además, los IVP Chanchamayo y Huamanga usaron una adenda por tres meses para cubrir los primeros meses del año. En tres (3) de los seis (6) casos analizados, los contratos cubrieron seis (6) meses de MRM o menos; Torata fue el caso | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | extremo, con solo un mes de MRM, presentando demoras adicionales a la firma del convenio, la convocatoria del proceso de selección se inició en 02 de octubre, la buena pro se otorgó el 18 de octubre, pero la firma del contrato fue el 20 de noviembre. El contrato se inició el 02 de diciembre con una vigencia de 3,5 meses.<br><br>En el caso Tambogrande, se contrató el servicio solo por seis (6) meses a ser cubiertos con la asignación PIA. Sin embargo, el IVP Piura no pudo ejecutar los recursos de la Ley n.° 30066 en el año 2013 debido a que cuatro convocatorias consecutivas se declararon desiertas. Así, aunque la Piura contó con los recursos a partir de setiembre, la primera convocatoria se inició el 4 de noviembre y finalmente, la buena pro se otorgó el 27 de diciembre (en quinta convocatoria). En Chinchero, las fechas fueron aún más holgadas. El requerimiento se hizo el 01 de febrero, pero la convocatoria del proceso demoró hasta el 03 de abril. En un caso, la buena pro se otorgó el 15 de mayo porque el proceso se declaró desierto una vez, en otro la buena pro se otorgó el 8 de julio y el proceso se declaró desierto dos veces. | | | | |
| La ejecución de los recursos financieros del PIA fu alta debido a que resulto insuficiente para brindar el servicio con las características técnicas adecuadas | La ejecución de recursos financieros se entiende como el gasto (devengado) en el servicio de MRM en relación a los recursos disponibles de diversas fuentes | El gasto del PIA se verificó con información de PVD y las transferencias efectuadas según el SIAF, encontrándose:<br><br>**A nivel nacional:**<br>La ejecución del PIA 2013 fue 93%, ejecución alta debido a la insuficiencia de los recursos asignados; sin embargo, hubo diversidad en el ratio de ejecución financiera a nivel provincial, más del 90% (149 provincias) de las 163 provincias ejecutaron la mitad o más de los recursos del PIA, mientras casi el 70% (114 provincias) ejecutaron el 90% o más. En contraste, ocho (8) provincias no ejecutaron ningún recurso.<br><br>**A nivel de los casos:**<br>Cuatro (4) de los seis (6) casos ejecutaron el 100% | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | de los recursos del PIA 2013. El caso Torata tuvo una ejecución de solo 18%. En el caso José Crespo y Castillo, siete (7) de los ocho (8) tramos tuvieron una ejecución del 100%, pero un tramo tuvo una ejecución de 67%.<br><br>Para concluir sobre la ejecución financiera, se debe considerar (i) el gasto real en el pago de los contratos, y adendas para la provisión del servicio de MRM y (ii) los recursos financieros disponibles de todas las fuentes (Gobierno Central y Gobiernos Locales). Los niveles más bajos de ejecución los tiene el caso Torata (10%) y Vinchos (35%). | | | | |
| El MRM no se brindó de manera permanente. | El MRM debe brindarse de manera permanente durante 300 días laborables en el año. | **A nivel nacional:**<br>Con la información de la base de datos de las fichas de tipologización de los IVP, se determinó: El 52% de 154 IVP contrataron el servicio por nueve (9) a más meses, en el primer semestre del 2013. Además, 33% contrataron entre seis (6) y nueve (9) meses y 11%, menos de seis (6) meses.<br><br>**A nivel de los casos:**<br>Solo en los casos de Perene y Vinchos el MRM se brindó permanentemente, en el caso de Tambogrande durante seis meses, en el caso de Torata durante un mes, en el caso de Chinchero durante 5,5 y 4,3 meses y en el caso de José Crespo y Castillo, ocho tramos durante 11 meses y en cinco que recibieron financiamiento del FONIE durante 5 meses. | | | | |

**RESULTADO 03:**

El seguimiento del avance físico por parte de los IVP se realizó de manera parcial y las rendiciones financieras se efectuaron con retrasos y de manera incompleta. Por su parte, PVD se concentró en revisar las rendiciones financieras, de modo que las transferencias programáticas de recursos no estuvieron condicionadas al cumplimiento de la evaluación de los resultados del servicio. Por tanto, el seguimiento no permitió identificar problemas y riesgos, ni realizar las mejoras necesarias para garantizar la calidad del servicio de MRM. Por el contrario, se continuó asignando recursos del Tesoro Público para la ejecución del servicio de MRM sin contar con información sobre los resultados del mismo.

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Los IVP tuvieron limitaciones para realizar el seguimiento del avance físico, realizándose de manera parcial, centrando sus actividades en las rendiciones financieras | El IVP realizaba tres tareas principales relacionadas al seguimiento de la intervención de MRM: (i) el monitoreo del avance físico del servicio, (ii) la rendición financiera de las transferencias programáticas recibidas, y (iii) el pago a las microempresas | 1. El **seguimiento del avance físico** del servicio estaba a cargo del jefe de operaciones del IVP. Este seguimiento debía realizarse mensualmente e implicaba al menos una visita de campo al mes y el llenado de la ficha n.° 3 ("Control por resultados del mantenimiento rutinario") y el formato n.° 4 ("Informe mensual de supervisión").<br><br>**A nivel nacional:**<br>En la base de datos de la "ficha de tipologización de IVP", el 56% de 154 IVP remitieron, en el plazo establecido, las fichas y formatos del estudio GEMA a las OCZ de PVD. No obstante, estos datos tienen la limitación de que la pregunta no es específica en cuanto a las fichas y formatos exactos que debían ser remitidos.<br><br>**A nivel de los casos:**<br>Existieron dificultades especialmente en relación a las **visitas de campo** en los tramos más alejados de la sede provincial. En algunos de los casos visitados, los funcionarios de los IVP señalaron que se solicitó apoyo a las municipalidades distritales. En algunos casos, el rol de la municipalidad distrital en la supervisión estuvo formalmente contemplado en el convenio, como en el caso de Tambogrande o Chinchero. Sin embargo, las municipalidades no siempre estuvieron dispuestas a colaborar en estas tareas de supervisión; en algunos casos, consideraron que esta intervención no les pertenecía y que, por lo tanto, no era su rol supervisar el avance.<br>Algunos IVP **no siempre llenaron las fichas n.° 3 y formatos n.° 4 o lo hicieron extemporáneamente**. Por ejemplo, no se presentaron las fichas n.° 3 y formatos n.° 4 | 1. Limitaciones en las capacidades operativas de los IVP para el seguimiento.<br><br>2. Indefinición de la situación administrativa de los IVP. | La información recogida en el seguimiento del avance físico y las rendiciones financieras no fue útil para retroalimentar sobre el control de los resultados del MRM según los indicadores establecidos en el Estudio GEMA. Perdiéndose la vinculación entre la transferencia programática y los resultados del servicio. Al haber perdido su característica de condicionalidad, los IVP quedaron casi exclusivamente a cargo del control del trabajo físico de las microempresas, en un entorno de fuertes limitaciones de capacidad operativa de PVD frente a sus tareas crecientes (por el incremento de tramos y poco personal).<br><br>En varios casos, se realizó el pago a las microempresas sin haber podido verificar los resultados planteados en el Estudio GEMA.<br><br>No se hizo seguimiento al resultado exigido del servicio a fin de que pueda alertar | | 13. Definir categorías de instituto vial provincial considerando la demanda del servicio (p. ej. proyección de tráfico, red vial existente) y en función a ello, determinar la capacidad operativa para cada categoría (personal y equipamiento) y su estructura organizacional.<br><br>14. Mejorar o desarrollar sistemas informáticos que permitan realizar el seguimiento (físico y financiero) del servicio y así conocer los kilómetros con mantenimiento, los costos unitarios reales del servicio (por zona geográfica, tipología de suelos y clima) y los montos de cofinanciamiento por parte de municipalidades distritales o provinciales.<br><br>15. Revisar el diseño organizacional de Provias Descentralizado, que se mantiene desde el 2007, teniendo en cuenta las múltiples funciones que vienen asumiendo.<br><br>16. Verificar y sistematizar la información sobre el cumplimiento de los resultados recogida por los gobiernos locales (fichas y formatos del Estudio GEMA priorizados por Provias Descentralizado) para que el logro de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario esté vinculado con los recursos financieros. |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | en los casos de Torata y en uno de los caminos de Chinchero. Además, en el caso Vinchos, las fichas de enero a julio se presentaron en agosto de 2013, mientras las de agosto a diciembre se presentaron en enero de 2014. En el caso José Crespo y Castillo, el IVP no contaba con el oficio de remisión de las respectivas fichas, por lo cual no se pudo verificar su presentación mensualmente.<br>Algunas fichas fueron mal llenadas. En el caso Vinchos y otro de los caminos de Chinchero, en algunos meses, no se consignó el puntaje global de las fichas n.° 3 o no se llenó completamente el formato n.° 4.<br><br>2. La **rendición financiera** debía realizarse a través del Extranet. En el caso de los recursos ordinarios, el registro debía realizarse de manera bimensual. En el caso de recursos provenientes del Fonie, el registro debía hacerse mensualmente.<br><br>**A nivel nacional:**<br>Existieron **demoras para la rendición financiera** desde los IVP. En la base de datos de tipologización de los IVP (al 1er semestre del 2013), el 56% de los IVP había presentado sus rendiciones vía Extranet correspondientes al primer trimestre 2013. En 27% de los IVP, esta rendición correspondía al último trimestre del 2012, y en 13% de los IVP, no se había presentado las rendiciones en el Extranet o estaban en vías de regularización.<br><br>**A nivel de los casos:**<br>Se evidenció la ausencia del reporte de valorización para el tramo mantenido del caso Torata y uno de los tramos del caso Chinchero. En el caso Tambogrande, la comisión auditora no tuvo acceso al reporte, pero sí se contó con los oficios de remisión. En el caso José Crespo y Castillo ocurrió lo opuesto (hubo reportes, pero no oficios de remisión).<br><br>**3.** Para dar la conformidad y tramitar el **pago a la microempresa**, el IVP revisaba la valorización mensual y | | sobre problemas y riesgos en el mismo. | | 17. Verificar y reportar periódicamente al MEF el cumplimiento de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario, que se realiza en el marco de las transferencias programáticas condicionadas. |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | debería realizar la evaluación de los resultados obtenidos (Ficha n.° 3) junto con el informe de la microempresa y otra documentación contemplada en el contrato. En algunos casos, la microempresa debía anexar el informe de pago a su personal y la conformidad de la municipalidad distrital.<br><br>**A nivel de los casos:**<br>No siempre se verificaba el cumplimiento de los resultados del servicio de MRM previo al pago de los contratistas, de acuerdo a lo contemplado contractualmente, dado que no se recogía o utilizaba la información de las fichas y formatos del estudio GEMA. | | | | |
| PVD no realizó un seguimiento de los resultados obtenidos por la intervención, enfocándose en la revisión de la rendición financiera, los, que sin embargo, no condicionaban las transferencias de recursos realizadas por el MEF. | En el marco del seguimiento de la intervención, PVD debía realizar tres tareas principales: (i) el trámite ante el MEF de los desembolsos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales y (ii) la revisión de las rendiciones físicas y financieras de los IVP | Para el **seguimiento físico** el IVP debió remitir a la OCZ formatos y fichas (11) del estudio GEMA elaboradas por las microempresas y las que son producto de su supervisión para el análisis respectivo. Por su parte, la OCZ remite a la UGT formatos más específicos para la verificación técnica del mantenimiento rutinario (5).<br><br>**A nivel nacional:**<br><br>Se solicitó a PVD mediante el Oficio N° 026-2014-CG/ADE-MCV de 09 de octubre de 2014 la sistematización de la información recepcionada de las fichas y formatos del GEMA no obteniéndose respuesta<br><br>**A nivel de los casos:**<br><br>Se hizo requerimiento de la comisión a PVD de las fichas 3 y formatos 4 de los casos analizados, obteniéndose: Para el caso Vinchos informe conteniendo fichas y formatos de agosto a diciembre 2013, para el caso Tambogrande solo el informe correspondiente al mes de febrero y para el caso José Crespo y Castillo un CD conteniendo todas las fichas y formatos del 2013, además en las entrevistas realizadas se indicó que esta labor sobre pasa las capacidades operativas, por lo cual se optó por una revisión basada en un muestreo, a fin de asegurar un cierto nivel de control de las mismas. Asimismo, tampoco se encontró algún informe de seguimiento remitido por PVD al | **3.** Limitaciones en las capacidades operativas para el seguimiento de PVD | No se identifican los problemas ni se hacen las correcciones necesarias. Se sigue aumentando los recursos sin información sobre los resultados para PVD ni para otras instancias (MTC, MEF). PVD es responsable del diseño del producto que ahora cubre a todos las municipalidades a nivel nacional, esto implica mayor escala de su seguimiento.<br><br>La limitación para identificar los problemas y llevar a cabo las medidas correctivas necesarias no permite garantizar la calidad del servicio | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | MTC. Siendo que la OGPP es responsable del seguimiento y evaluación del PP. | | | | |

**RESULTADO 04:**

A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos distintos, basados en conceptos no homogeneizados, asociados a dos orientaciones de intervención, social y económica. Asimismo, hubo distintos indicadores para medir el logro de dichos objetivos. Por un lado, PVD medía y reportaba regularmente los indicadores promovidos por los programas cofinanciados con la cooperación internacional, con una orientación social. Por otro lado, los indicadores definidos en el programa presupuestal, con una orientación económica, no contaban con valores que sean medidos y reportados en documentos oficiales. Por tanto, no se pudo conocer el impacto del servicio de mantenimiento rutinario sobre la situación de la red vial vecinal, ni evaluar la vinculación entre el presupuesto asignado y los resultados.

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Los conceptos clave para evaluar el mantenimiento rutinario no estaban homogeneizados | La evaluación debe permitir conocer la vinculación entre los resultados del mantenimiento rutinario y las actividades ejecutadas, con la finalidad de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones de la gestión. | Durante el periodo de examen, los objetivos del mantenimiento rutinario estaban asociados a dos conceptos: (i) transitabilidad, usado preferentemente por PVD, y (ii) niveles de servicio, usado en las definiciones del PP 0061 y en los glosarios técnicos elaborados por la DGCyF del MTC.<br>**Para PVD,**<br>***El objetivo*** del mantenimiento rutinario era: Mantener en condiciones de transitabilidad permanente los caminos o garantizar su buen estado de transitabilidad.<br>***La definición*** del mantenimiento rutinario era: "Conjunto de actividades con uso intensivo de mano de obra, dirigidas a conservar la calzada, el sistema de drenaje, el control de la vegetación, la señalización y el medio ambiente de un camino. Los trabajos se realizan durante todo el año, de acuerdo a una programación elaborada en función a prioridades, estacionalidad y características del camino"<br>**Para la DGCyF,**<br>***El objetivo*** del mantenimiento rutinario era: Conservar la adecuada transitabilidad y evitar el deterioro prematuro de la carretera.<br>***La definición*** del mantenimiento rutinario era: "Conjunto de actividades… para conservar la calzada, el sistema de drenaje, área lateral, la señalización y las obras de arte en general. Estos trabajos tienen el carácter de preventivo y se | 1. Existencia de diferentes orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario (orientación económica y social).<br><br>2. Ausencia de un sistema de información para la gestión del mantenimiento vial vecinal.<br><br>3. Dificultades en la articulación entre los actores involucrados en el servicio. | No se pudo conocer el impacto del servicio de MRM, (i) en particular, sobre la transitabilidad o el nivel de servicio de los caminos, ni (ii) en general, sobre el estado de conservación de la red vial vecinal. Tampoco se pudo establecer la vinculación entre el presupuesto asignado al servicio de MRM (en el marco del PP 0061), el logro de las metas físicas correspondientes (kilómetros mantenidos) y el resultado esperado en la situación de la red vial vecinal. | | 18. Con respecto al programa presupuestal, revisar las definiciones operacionales de actividades y producto (que correspondan a los lineamientos técnicos que defina al sector), y definir indicadores que sean medidos periódicamente.<br><br>19. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, definiendo principalmente los roles y funciones de los actores involucrados, los indicadores y metas del servicio de mantenimiento de caminos vecinales, en conformidad con las competencias del sector (Ley de Organización y Funciones del MTC, Ley N° 29370).<br><br>20. Establecer un mecanismo para hacer seguimiento a la programación, formulación y ejecución presupuestal del mantenimiento vial efectuado por los gobiernos locales en el SIAF, a fin de promover el adecuado registro de las metas físicas y financieras en el programa presupuestal. |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ejecutan, según sea el caso en diversa magnitud (limitada e ilimitada), durante todo el año para conservar la adecuada transitabilidad y evitar el deterioro prematuro de la carretera, de acuerdo a una programación elaborada en función de prioridades, estacionalidad y características de la carretera" | | | | |
| Falta de precisión para la formulación de los indicadores | | Con respecto a PVD, había dos posibles instancias de evaluación: (i) a nivel de tramo, sobre la base de la evaluación de resultados, según lo establecido en el Estudio GEMA, y (ii) a nivel provincial, sobre la base de la evaluación de los planes viales provinciales participativos (PVPP)<br>A nivel de tramo, PVD establecía que la transitabilidad se analizaba según "normas de evaluación", con la ficha n.° 3 (Control de resultados del mantenimiento rutinario).<br>Esta ficha debió permitir evaluar si un camino se encontraba en buen estado y era transitable a partir de la obtención de cierto puntaje global (o limite). Sin embargo, el instructivo para el llenado de la ficha n.° 3 no señalaba explícitamente cuál era el puntaje mínimo a obtener para definir la transitabilidad y buen estado del camino.<br>Cabe señalar que PVD y MTC tenían distintas metodologías para la ejecución del mantenimiento rutinario en caminos no pavimentados, con diferentes tolerancias para la medición de la ejecución de las mismas. Por ejemplo, para la actividad de bacheo, MTC señalaba que después del bacheo la superficie de rodadura debía ser uniforme, sin la presencia de baches o charcos de agua (en época de lluvias). En contraste, PVD permitía como tolerancia 10 baches por km, de acuerdo a la ficha n.° 3 del Estudio GEMA.<br>A nivel de **provincia**, la guía para formular el PVPP consideraba quince (15) indicadores relacionados al objetivo "mejorar la transitabilidad de la red rural vial", de los cuales tres (3) indicadores estaban directamente referidos al | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | servicio de MRM. Así: i) N° acumulado de km. de caminos vecinales con mantenimiento rutinario por distritos, ii) N° de microempresas de mantenimiento vial dedicadas al mantenimiento y iii) Empleo permanente por labores de mantenimiento. Como se aprecia, con estos indicadores, no se medía directamente la transitabilidad en cada una de sus dimensiones, más bien del contenido de estos indicadores, podría asumirse que el mantenimiento rutinario ejecutado llevaría a su mejora.<br>**En contraste, el MTC no había planteado un indicador para medir la transitabilidad**, pero sí contaba con una propuesta para medir la comodidad en la conducción a partir del IRI. No obstante, los niveles aceptables de IRI diferían de aquellos considerados en el PP 0061.<br>De acuerdo al manual del MTC (2008) consideraba que los caminos no pavimentados de bajo volumen de tránsito con mantenimiento podían tener un IRI entre 3,5 y 10 (Vol. I, pág. 24). Además, incluso valores del IRI en el rango de 16 a 22 podían ser aceptables para carreteras de muy poco tránsito, menor de 15 veh/día y baja velocidad de circulación (págs. 23-24). Sin embargo en el PP 0061 el IRI considerado para indicar que el camino está en buen estado es de 6.<br>**En segundo lugar, acerca de la evaluación en términos de niveles de servicio**, el PP 0061 no había definido indicadores referidos explícitamente a este concepto. Con respecto al mantenimiento de caminos vecinales, el PP contaba con indicadores en tres niveles: (i) para la actividad "mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados" (N.° de km de caminos vecinales no pavimentados con mantenimiento rutinario), (ii) para el producto "camino vecinal con mantenimiento vial" (N.° de km de caminos vecinales que han recibido intervenciones de mantenimiento vial y % de km de caminos | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | vecinales que han recibido intervenciones de mantenimiento vial), y (iii) para el resultado específico del PP (% de km de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentran en regular y buen estado de conservación y<br>% de hogares cuya población percibe que el estado de conservación del camino vecinal por donde se desplaza habitualmente se encuentra en buen estado)<br>Con respecto al logro de objetivos, el indicador relevante sería "% de km de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentra en regular y buen estado de conservación". Sin embargo, no se especifica qué se entiende por estado de conservación y si este tiene alguna relación con los niveles de servicio. | | | | |
| A nivel del PP solo se medía el indicador de percepción. En tanto, PVD sí reportaba periódicamente otros indicadores a los bancos cooperantes. Por otro lado, no se podía usar el indicador de transitabilidad definido a partir de la ficha n.° 3 del estudio GEMA(en función al cumplimiento de actividades con ciertas tolerancias en | | Medición de indicadores de transitabilidad con información recogida en los gobiernos locales<br>**A nivel nacional:**<br>No se tuvo la información de las fichas y formatos del GEMA a nivel nacional, sin embargo en la base de datos de tipologización de los IVP, se incluía una pregunta sobre el estado de transitabilidad de los caminos con mantenimiento, indicándose que la respuesta debería darse tomando un promedio de los últimos 6 meses; 126 IVP respondieron que el puntaje obtenido en la ficha n.° 3 estaban en el rango de 68 a 100%, 21 IVP en el rango de 33 a 67% y 7 no respondieron.<br>**A nivel de los casos:**<br>La comisión auditora recibió información de las fichas n.° 3 de los casos visitados, observándose: Para uno de los caminos vecinales de Chinchero el puntaje disminuyó, comenzando con un puntaje superior a 90 puntos y terminando muy próximo a 90; En el caso de Vinchos, con ciertas variaciones, el puntaje se mantuvo por encima de los 80 puntos; En el caso de Perené los tres primeros meses obtuvieron un puntaje similar próximo a 90 | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| deterioros), debido a limitaciones en el seguimiento del avance físico | | y en los meses de mayo y junio el puntaje estuvo próximo a 60, mientras que en los últimos 5 meses del año el puntaje supero los 90 puntos.<br>En el caso José Crespo y Castillo, los ocho (8) primeros tramos financiados con recursos ordinarios pudieron ejecutarse durante casi todo el año y obtuvieron valores de transitabilidad de entre 70 y 95 puntos, En tanto, los cinco (5) tramos que se financiaron con recursos de Fonie, no alcanzaron 80 puntos. En ninguno de los cinco (5) meses que recibieron mantenimiento rutinario manual.<br>**Medición de indicadores a nivel de PVD**<br>En el marco del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD) (2007-2013), se midieron tres (3) indicadores con relación directa al objetivo de transitabilidad:<br>1) 3,9 millones de beneficiarios en el área de intervención del PTRD, con red de caminos vecinales integrada y sostenible que provee transitabilidad permanente (con algunas restricciones de utilización), 2) 24% de reducción en el tiempo de viaje, después de la rehabilitación del camino y 3) 55% de reducción en el número de días del camino cerrado al tránsito, o con restricciones severas a la circulación. No obstante, estos logros estarían asociados a los varios componentes del programa (principalmente a la rehabilitación de caminos vecinales), no solo a la actividad de mantenimiento rutinario manual y además no estaban articulados con los indicadores propuestos en el programa presupuestal.<br>**Medición de indicadores a nivel del MTC**<br>El MTC, como rector de la política nacional de transportes, es responsable del PP 0061 y en este sentido, ha encargado a su Oficina de Presupuesto (de la OGPP) la coordinación del seguimiento y evaluación del PP. No obstante, durante el periodo de examen, ninguno de los | | | | |

| Condición (Situación encontrada) | Criterio | Evidencia y análisis de información | Causas | Efectos | Acciones de mejora y buenas prácticas | Recomendaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | indicadores definidos habían sido medidos, con excepción del indicador de percepción (38,8% de hogares percibía que el estado de conservación del camino vecinal por donde se desplaza habitualmente se encuentra en buen estado). | | | | |