

**Auditoría
de Desempeño**
al servicio de mantenimiento
de caminos vecinales

**Auditoría de Desempeño
al servicio de mantenimiento de
caminos vecinales**



**Informe de Síntesis de la Auditoría de Desempeño al Servicio de
Mantenimiento de Caminos Vecinales**

© Contraloría General de la República
Gerencia de Estudios y Gestión Pública
Departamento de Auditoría de Desempeño
Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María
Teléfono: (511) 330-3000
Web: www.contraloria.gob.pe

Con el apoyo de:

© Cooperación Alemana, implementada por la GIZ
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro
Teléfono: (511) 421-1333
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Coordinación, revisión y edición de contenidos:

Contraloría General de la República

Diagramación e impresión:

RS Servicios Gráficos S.A.C.
Jr. Chancay 360, Of. 101 - Cercado de Lima

Tiraje:

1,000 ejemplares, primera edición, Julio 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2015-10767

PRESENTACIÓN

El Estado tiene como rol fundamental garantizar los derechos de las personas, y por tanto implementar las acciones que sean necesarias a fin de hacer más eficaz y eficiente la generación de los bienes y servicios que brinda para alcanzar resultados positivos para el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo del país.

El análisis del desempeño de los procesos y resultados de las entidades públicas es necesario para poder identificar áreas de mejora en la gestión pública que orienten las acciones del Estado.

En esta tarea deben participar todas las entidades públicas y los funcionarios que las conforman. Es decir, las entidades de los poderes del Estado, de los gobiernos sub nacionales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y la sociedad civil debemos tomar la iniciativa para proponer alternativas que mejoren los niveles de desempeño de las instituciones en favor de nuestros ciudadanos.

En ese sentido, la Contraloría General de la República del Perú, como ente rector del Sistema Nacional de Control viene implementando un proceso de modernización que involucra la adopción de un Nuevo Enfoque de Control, el cual se fundamenta en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante la contribución en la mejora de la gestión del Estado, lo cual está alineado con nuestro mandato de promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.

Entre los componentes centrales de este Nuevo Enfoque de Control se encuentra la “Auditoría de Desempeño”, que tiene por finalidad evaluar la calidad y el desempeño de entrega de los bienes y servicios que brindan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados que impacten en los ciudadanos.

Es importante resaltar que este tipo de auditoría está orientada a identificar áreas de mejora sobre las cuales se formulan recomendaciones a fin de que las entidades públicas implementen acciones que contribuyan a resolver los principales problemas que limitan la adecuada prestación de los servicios públicos.

Para lograr una adecuada difusión de esta labor, se presenta una serie de publicaciones con los principales resultados y recomendaciones de los informes de Auditoría de Desempeño, dirigidas a las entidades públicas, organismos internacionales y sociedad civil, para informar e impulsar su uso en los procesos de toma de decisiones a nivel del poder ejecutivo y legislativo.

Fuad Khoury Zarzar

Contralor General de la República

ÍNDICE

Presentación	5
Índice	7
Introducción	9
CAPÍTULO I.	
¿Por qué se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales?	11
CAPÍTULO II.	
¿Qué examinó la Auditoría de Desempeño?	14
1. ¿Qué actores están involucrados en el servicio?.....	14
2. ¿Cómo funcionan el servicio y qué aspectos se analizan en la auditoría?	16
CAPÍTULO III.	
¿Cómo se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño?	20
1. Consideraciones previas	20
2. Sobre la metodología	20
3. Sobre los estudios de caso.....	21
CAPÍTULO IV.	
¿Cuáles fueron los resultados y recomendaciones de la Auditoría de Desempeño y qué acciones se implementarán?	23
1. Planificación del servicio de mantenimiento	23
2. Ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual	30
3. Seguimiento a la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual	35
4. Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario	39

CAPÍTULO V.

¿Qué acciones de mejora desarrolló el rector durante la ejecución de la auditoría?	45
Anexo: Mapa de la distribución de institutos viales provinciales según su nivel	47

INTRODUCCIÓN

¿QUÉ ES LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO?

La Auditoría de Desempeño es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la producción y entrega de los bienes o servicios públicos, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

La auditoría no está orientada a determinar responsabilidades de tipo administrativo funcional, civil o penal. En un trabajo conjunto con las entidades públicas responsables de la provisión de dichos bienes o servicios, busca generar sinergias e identificar áreas de mejora en su gestión.

Para ello, utiliza el “enfoque orientado a problemas”, cuyo análisis causal conlleva a formular recomendaciones que permitan superar las causas de los problemas identificados y consecuentemente, mejorar el desempeño del bien o servicio público examinado.

Como resultado de la auditoría, la entidad responsable del servicio elabora un Plan de Acción, documento que contiene las acciones de mejoras de desempeño con las cuales se compromete, sobre la base de las recomendaciones de la auditoría.

La Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales fue realizada por la comisión auditora, acreditada por el Contralor General mediante oficios N° 00725-2014-CG/DC y N° 01547-2014-CG/DC remitidos al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). El Informe Final fue remitido al MTC mediante Oficio N° 00854-2015-CG/DC, de fecha 21 de abril de 2015.

La Declaración de Compromiso para la implementación del Plan de Acción fue suscrita el 15 de julio de 2015, en acto público, por los titulares del MTC y de la Contraloría.

Este Informe de Síntesis se basa en el Informe N° 253-2015-CG/ADE. Su objetivo es difundir los resultados de la Auditoría de desempeño y las acciones que implementará el sector, para mejorar la provisión del Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales.

¹ La comisión auditora estuvo conformada por las siguientes personas: Gino Ayón Varillas, Rolando Bruno Bernaola Muñoz, Lady Nathaly Allpas Villacorta, Stefahnie Sofía Ponce Sono, Amador Augusto Joaquín Vásquez, Kattia Dalinda Tirado Arias (Jefa) y Mirtha Rosaura Muñoz Castillo (Supervisora). Dirigida por Carlos Augusto Vargas Mas (Gerente) con el apoyo de los coordinadores metodológicos, Sofía Isabel Vizcarra Castillo (métodos cualitativos) y Jorge Luis Rodas Chiarella (métodos cuantitativos).

CAPÍTULO I.

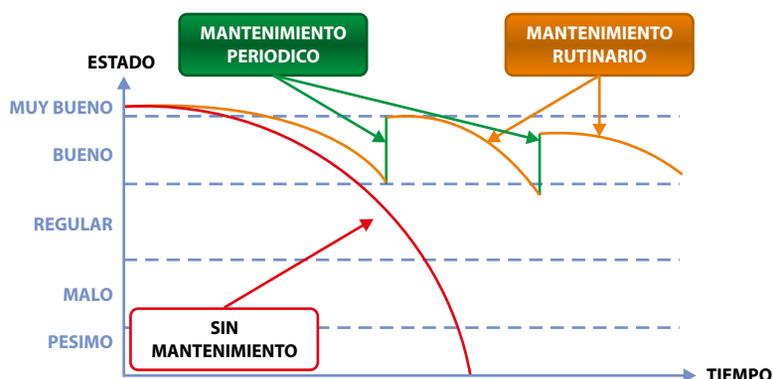
¿Por qué se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño al servicio de mantenimiento de caminos vecinales?

La inversión en infraestructura vial tiene efectos positivos sobre la capacidad productiva local, eleva la competitividad de las empresas (al reducir los tiempos y costos en la producción y distribución de bienes) y dinamiza los mercados locales. En zonas rurales, mejora el acceso de las poblaciones a servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento), mercados locales y empleo. Sin embargo, debe complementarse con políticas de desarrollo rural, como el acceso a créditos y asistencia técnica, entre otros.

A fin de que la infraestructura vial cumpla con su ciclo de vida, es importante garantizar su adecuado mantenimiento. En el Gráfico n.º 1 se muestra el deterioro de las vías a través del tiempo, diferenciándose el caso con mantenimiento y sin mantenimiento. El mantenimiento rutinario (permanente a lo largo del año) puede retrasar dicho deterioro, mientras el mantenimiento periódico (cada tres o cuatro años) puede 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; es decir, la reparación superficial y estructural de la vía para devolverle su estado de conservación inicial.

Gráfico n.º 1.

Deterioro de las vías en el transcurso del tiempo con y sin mantenimiento vial



Adaptado de CEPAL (1994), "Caminos: un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales".

Elaboración: Propia.

El objeto de auditoría es el mantenimiento de caminos vecinales no pavimentados (afirmados)², el cual fue seleccionado por las siguientes razones:

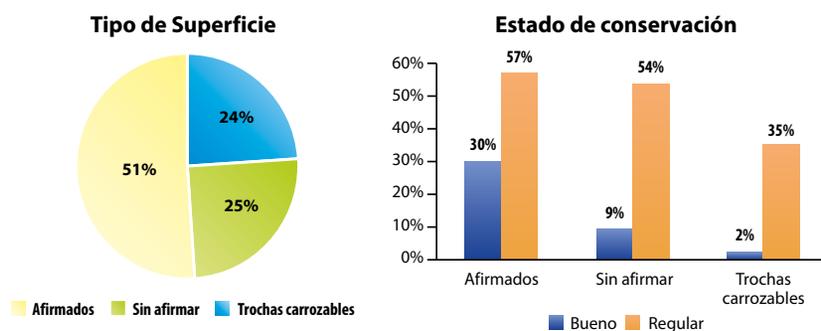
1. La red vial vecinal representaba dos tercios de la red vial total en términos de extensión;
2. La red vial vecinal presentaba el mayor deterioro en su estado de conservación; y
3. Casi toda la red vial vecinal tenía superficie no pavimentada.

Por otro lado, los caminos vecinales no pavimentados son de tres tipos: afirmados, sin afirmar y trochas carrozables. Los caminos afirmados son caminos de tierra con una o más capas de grava o piedra chancada, arena clasificada y material fino cohesivo. En contraste, los caminos sin afirmar solo cuentan con una nivelación o explanación del terreno; mientras, las trochas carrozables son construidas con un mínimo movimiento de tierras y solo permiten el paso de un vehículo. Entre estos tres tipos, se seleccionó a los caminos vecinales afirmados porque representan una inversión patrimonial importante para el Estado.

Como se muestra en el Gráfico n.º 2, los caminos vecinales afirmados representaban una cuarta parte del total de los caminos vecinales no pavimentados. Además, tenían un mejor estado de conservación que los otros dos tipos (87% de ellos estaban en buen o regular estado) y podían recibir mantenimiento.

Gráfico n.º 2.

Porcentaje de kilómetros de caminos vecinales, según tipo de superficie y estado de conservación, 2013



Fuente: Inventario vial georreferenciado; Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia.

² En este Informe se usa indistintamente “caminos”, “vías” o “carreteras” como sinónimos dado que estos términos figuran en documentos técnicos y normativos del sector transportes.

Por otro lado, en el año 2013, la actividad “mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados” del programa presupuestal a cargo del sector transportes, tenía casi el 89% del presupuesto asignado para todos los tipos de mantenimiento de caminos vecinales en dicho programa (mantenimiento rutinario y periódico de caminos vecinales pavimentados y no pavimentados, y atención de emergencias viales).

Además, de los 1 711 gobiernos locales que contaban con caminos vecinales afirmados en el 2013 (de acuerdo al inventario vial georreferenciado), menos de la tercera parte programaron recursos financieros para el mantenimiento rutinario. Entre aquellos que sí lo hicieron, solo una cuarta parte de los gobiernos locales gastaron la totalidad de los recursos.

Esta situación reflejó un **problema de baja cobertura** del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales afirmados, cuyo análisis fue priorizado en la auditoría de desempeño.

CAPÍTULO II.

¿Qué examinó la Auditoría de Desempeño?

El servicio de mantenimiento de caminos vecinales, cuya implementación está bajo competencia de los gobiernos locales, 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. El mantenimiento rutinario se debe realizar de manera permanente, una vez concluida la rehabilitación de un camino.

En la auditoría se priorizó el *mantenimiento rutinario manual* sobre otras formas de mantenimiento rutinario que podrían realizar los gobiernos locales porque existe un modelo estandarizado de intervención liderado por las municipalidades provinciales, a través de sus institutos especializados en gestión de la infraestructura vial, con el apoyo técnico del sector transportes.

Este modelo se implementaba en el marco de la descentralización de la gestión de la infraestructura vial y era financiado principalmente mediante “transferencias programáticas condicionadas” (D.S. n.º 008-2007-EF) efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a las municipalidades provinciales.

El objetivo general de la auditoría fue:

Determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales, realizada por los gobiernos locales, permite la adecuada cobertura del servicio.

El periodo de auditoría comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013.

1. ¿Qué actores están involucrados en los servicios?

Para la provisión del servicio de mantenimiento rutinario manual, se distinguen entidades en dos niveles de gobierno:

- *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 – Provías Descentralizado, unidad ejecutora del MTC, que es responsable del diseño de la intervención.
- *A nivel de gobiernos locales:* Municipalidades provinciales y sus institutos viales provinciales que se encargan de la implementación del servicio, en coordinación con las municipalidades distritales donde se encuentran los caminos a mantener. Para esto, contratan los servicios de terceros, principalmente microempresas que empleen mano de obra local.

Provias Descentralizado desarrolla actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso, ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural. Desde el año 2003, ha transferido de forma gradual la gestión de la infraestructura vial a los gobiernos sub-nacionales (camino que habían sido rehabilitados con financiamiento de la cooperación internacional). Por esto, promueve el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos sub-nacionales. En el año 2013, Provias Descentralizado tenía veintidós (22) oficinas de coordinación zonal en todo el país.

Provias Descentralizado está liderado por un Director Ejecutivo que reporta al Vice-ministerio de Transportes. En el Cuadro n.º 1, se listan las principales funciones de sus unidades de línea, en relación a la gestión descentralizada de la infraestructura vial vecinal.

Cuadro n.º 1.
Provias Descentralizado y la gestión descentralizada de la infraestructura vial vecinal

Unidad de línea	Funciones
Unidad Gerencial de Transporte Rural	- Efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de las obras de infraestructura de transporte rural, desarrollada por los gobiernos locales.
Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional	- Coordinar el proceso de descentralización y transferencia de la gestión de infraestructura de transporte rural a los gobiernos locales. - Promover el desarrollo institucional de los institutos viales provinciales, fortalecer las capacidades en gestión de transporte, etc.
Unidad Gerencial de Estudios	- Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de los estudios y expedientes técnicos de proyectos de infraestructura de transporte rural.

Fuente: Manual de Organización y Funciones de Provias Descentralizado (2008).

Elaboración: Propia

Los **institutos viales provinciales** son organismos públicos descentralizados adscritos a las municipalidades provinciales. Sus principales instancias son: (i) el Comité Directivo, presidido por el alcalde provincial e integrado por todos los alcaldes distritales; (ii) la Gerencia General y (iii) la Unidad de

Operaciones, encargada de implementar la gestión de la infraestructura vial vecinal (elabora los expedientes técnicos, ejecuta y mantiene las obras viales).

En el año 2013, existían 188 institutos viales provinciales, de los cuales 171 estaban implementados. Los institutos se clasificaban en cuatro niveles, según la caracterización efectuada mediante una “ficha de tipologización” que los evalúa en la dimensión estratégica (desarrollo potencial) y operativa interna (capacidad de respuesta o gestión). El Anexo muestra la distribución de los institutos viales provinciales según nivel.

2. ¿Cómo funciona el Servicio y qué aspectos se analizan en la auditoría?

El mantenimiento rutinario manual se realizaba de acuerdo a la metodología establecida en el Estudio GEMA, promovida por Provias Descentralizado a partir del año 2001, que fue recogida en el “manual técnico de mantenimiento rutinario de caminos vecinales” (2009). Dicho estudio establecía costos de referencia para fijar las tarifas a considerar en los contratos, según el tipo del camino. Además, incorporaba normas de ejecución, que definen las actividades, procedimientos técnicos e insumos para desarrollar el servicio; normas de cantidad, las cuales definen las cargas de trabajo para cada actividad; y normas de evaluación, que son un conjunto de indicadores para evaluar la calidad del trabajo y el desempeño de las microempresas (con tolerancias por cada actividad).

En el marco de las transferencias programáticas condicionadas, Provias Descentralizado gestionaba ante el MEF el otorgamiento de los recursos del Tesoro Público para el servicio de mantenimiento rutinario. Para ello, requería la suscripción de convenios de gestión con las municipalidades provinciales, indicando el destino de los recursos a transferir y las metas a alcanzar, entre otros. En el caso que una municipalidad distrital otorgase contrapartida de recursos a la municipalidad provincial, se suscribía el convenio respectivo de transferencia de recursos.

Las municipalidades provinciales, mediante sus institutos viales provinciales, contrataban, evaluaban y efectuaban el pago de los servicios prestados por microempresas de mantenimiento vial. La contratación era por resultados; es decir, se debían aplicar las normas de evaluación para los pagos mensuales a las microempresas. Los institutos viales debían remitir información del avance físico del mantenimiento y efectuar la rendición financiera a las oficinas de coordinación zonal de Provias Descentralizado.

Las microempresas debían contratar mano de obra local, con una cuota de género. Estas ejecutaban el servicio directamente y debían informar a los respectivos institutos viales provinciales sobre su avance físico. En un

inicio, cuando el mantenimiento se realizaba con fondos de la cooperación internacional, Provias Descentralizado constituía y capacitaba a las microempresas, bajo la denominación de asociaciones civiles sin fines de lucro. Sin embargo, durante el periodo de auditoría, esta tarea estaba a cargo de los institutos viales provinciales. Además, con la aplicación de la Ley y reglamento de contrataciones públicas, los procesos de selección estaban abiertos a otro tipo de empresas, incluyendo consorcios (algunos conformados por las microempresas originales).

La auditoría de desempeño se centró en el análisis del servicio de mantenimiento rutinario manual durante su ciclo de gestión (planificación, programación y asignación presupuestal, ejecución, seguimiento y evaluación); pero no verificó la calidad técnica del servicio en función al estado de conservación de los caminos luego de realizado el mantenimiento, ni el cumplimiento de estándares técnicos en el desarrollo del mantenimiento en caminos vecinales específicos.

Los resultados se organizaron en torno a cuatro aspectos relevantes:

(i) Planificación del servicio de mantenimiento.

La planificación estaba a cargo de los gobiernos locales, a través de los institutos viales provinciales. Se realizaba a dos niveles. A nivel estratégico, en el plan vial provincial participativo, se definían las prioridades de tipos y zonas de intervención, de acuerdo a las potencialidades de desarrollo territorial de la provincia y la oferta de infraestructura vial (identificada en el inventario vial georreferenciado). A nivel operativo, se identificaban las características específicas del camino antes del mantenimiento para poder programarlo. Como resultado, se debía identificar la necesidad técnica del servicio: el tramo (porción de un camino) a intervenir, el número de kilómetros y el tipo de intervención a realizar.

Primero, se analizó la situación de los instrumentos de planificación vial (plan vial, inventarios, plan operativo) y si estos permitían identificar la necesidad técnica. Luego, se verificó si la asignación presupuestal de recursos del gobierno nacional respondió a dicha necesidad técnica; es decir, si los tramos priorizados efectivamente requerían el mantenimiento rutinario manual y no otro tipo de intervención (mantenimiento periódico o un proyecto de inversión).

(ii) Ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual.

El servicio se financió principalmente con recursos del Tesoro Público, asignados a inicios del año y transferidos mensualmente a las municipalidades provinciales. Además, estas municipalidades contaron con otros recursos del gobierno nacional, aportes de municipalidades distritales y recursos

propios. En este sentido, se analizó cómo la disponibilidad de recursos financieros afectó la ejecución financiera para garantizar la provisión permanente del servicio de mantenimiento rutinario manual. La ejecución financiera se entiende como el gasto (devengado) en el servicio en relación a los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento.

Por otro lado, los requerimientos asociados a los mecanismos de financiamiento, con la firma de convenios de gestión y de transferencia financiera, así como la orientación social del diseño de la intervención que buscaba priorizar la contratación de microempresas locales, delinearon un contexto particular. Por tanto, se analizaron aspectos administrativos que pudieron afectar la ejecución del servicio de manera oportuna y permanente.

(iii) Seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual.

El seguimiento permite verificar si el servicio transcurre según lo previsto, identificando si se mantiene la ruta hacia el objetivo establecido o si se requieren cambios para superar problemas en su implementación. Hubo dos tipos de seguimiento, complementarios entre sí: (i) el seguimiento de la ejecución física del servicio prestado por los contratistas, y (ii) el seguimiento de la ejecución financiera. Ambos los realizaba el instituto vial provincial, en coordinación con las oficinas zonales de Provias Descentralizado.

El seguimiento de la ejecución física se realizaba usando distintos formatos contemplados en el Estudio GEMA, a ser llenados por los contratistas y por los institutos viales provinciales. El seguimiento de la ejecución financiera se realizaba según instructivos y lineamientos establecidos por Provias Descentralizado, que detallaban procedimientos para la autorización de desembolsos, rendiciones de gastos y pagos a contratistas.

Bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas se buscaba vincular directamente el avance físico y el cumplimiento de los indicadores señalados en las normas de evaluación, con el seguimiento financiero y el pago a los contratistas. En este sentido, se analizó si el seguimiento de la ejecución del servicio permitía concluir sobre el logro de dichos resultados y si estos condicionaban la continuidad de las transferencias.

(iv) Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario manual.

El servicio se ejecutaba de acuerdo a la metodología del Estudio GEMA, recogida en el manual técnico promovido por Provias, el cual no contaba con aprobación formal por parte del MTC. No obstante, durante el periodo de auditoría, existía otra metodología establecida en el “Manual para la conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito”

(2008), 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).

Por otro lado, el servicio formaba parte de la actividad “mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados” del programa presupuestal. El logro de los objetivos ahí definidos y de la política sectorial era responsabilidad del MTC, conjuntamente con los gobiernos locales. En dicho programa, se designó a Provias Descentralizado como responsable del producto “camino vecinal con mantenimiento vial”, mientras la Oficina de Presupuesto del MTC tenía a cargo la coordinación del seguimiento y evaluación del programa y la coordinación territorial con los gobiernos locales.

En este sentido, se examinó la vinculación entre los objetivos del mantenimiento rutinario y los estándares técnicos establecidos por Provias Descentralizado y por el rector (mediante la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles); así como la definición y medición de los indicadores sobre los cuales se evaluaban los resultados del servicio.

CAPÍTULO III.

¿Cómo se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño?

1. Consideraciones previas

Esta auditoría abordó tres dimensiones de desempeño:

(i) **Eficacia**, en lo que se refiere al logro de los objetivos del servicio; es decir, si se mantenían los caminos vecinales afirmados que fueron priorizados y si estos debían recibir mantenimiento rutinario manual, 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; es decir, si se ejecutaron los recursos asignados; y

(iii) **Calidad**, en lo que se refiere a la entrega del servicio en términos de oportunidad; es decir, si se garantizó el mantenimiento rutinario manual de manera permanente.

2. Sobre la metodología

El recojo y análisis de la información se realizó a dos niveles, nacional y de estudios de caso, empleando una metodología mixta (cualitativa-cuantitativa).

A nivel nacional, se buscó obtener descripciones y explicaciones aplicables al ámbito total donde se implementa el Servicio (en el año 2013, en 174 provincias de 23 departamentos). Se efectuó revisión documental y se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de la sede central del MTC, Provias Descentralizado y del MEF. Asimismo, se realizaron talleres participativos con funcionarios del MTC y Provias Descentralizado durante la ejecución de la auditoría.

Además, se analizaron las bases de datos del inventario vial georreferenciado, de la "ficha de tipologización" de los institutos viales provinciales al primer semestre del 2013, y de la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del sector público. Asimismo, se utilizaron los listados proporcionados por Provias Descentralizado sobre mantenimiento rutinario manual financiado a nivel de tramo (que es una porción de un camino vecinal), para cada distrito y provincia, con recursos ordinarios del Tesoro público y recursos del "Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales" (Fonie).

A nivel de estudios de caso, se buscó profundizar el análisis en lugares seleccionados. Se utilizó información recogida, principalmente, durante el trabajo de campo que se llevó a cabo entre Junio y Agosto de 2014. Se usaron las siguientes herramientas cualitativas: revisión documental; entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de las municipalidades provinciales, distritales y los institutos viales provinciales; y talleres participativos con funcionarios de las municipalidades distritales, personal técnico de los institutos viales provinciales y de las oficinas zonales de Provias Descentralizado. Asimismo, se analizó información presupuestal de los gobiernos locales.

3. Sobre los estudios de caso

La auditoría buscó profundizar el análisis de la implementación del servicio en distritos específicos con el fin de analizar las relaciones entre las municipalidades distritales, provinciales y los respectivos institutos viales provinciales para garantizar el estado de conservación de caminos vecinales específicos, los cuales contaron con asignación presupuestal del gobierno nacional.

Los criterios usados para la selección de los distritos fueron los siguientes:

- a) Distritos que cuenten con caminos vecinales afirmados y registren su estado de conservación como “regular” en la mayoría de sus kilómetros (y pueden recibir mantenimiento rutinario);
- b) Distritos que tuviesen los siguientes problemas: (i) sus municipios no presupuestaron gastos de mantenimiento en caminos vecinales o tuvieron gastos por debajo de un estándar técnico y (ii) sus funcionarios municipales declararon no contar con planes viales (de acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades de 2012).
- c) Distritos que cuenten con inventario vial actualizado a partir del 2011.

Se inició con 1 711 distritos que tienen caminos vecinales afirmados. Luego de aplicar los tres criterios secuencialmente, se identificaron 90 distritos. Finalmente, se eligieron seis (6) distritos (en el Cuadro n.º 2), considerando su clasificación municipal según el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (MEF) y buscando que las tres regiones naturales estuviesen representadas. Asimismo, se consideró la accesibilidad a los distritos.

Cuadro n.º 2.
Casos seleccionados

Departamento	Provincia	Distrito	Clasificación municipal(*)
Piura	Piura	Tambogrande	Tipo B
Ayacucho	Huamanga	Vinchos	Tipo D
Junín	Chanchamayo	Perené	Tipo C
Moquegua	Mariscal Nieto	Torata	Tipo C
Cusco	Urubamba	Chincho	Tipo C
Huánuco	Leoncio Prado	José Crespo y Castillo	Tipo B

(*) La clasificación municipal considera ciudades principales tipo A y tipo B (ordenadas según criterios sociales, demográficos y geoeconómicos), municipalidades tipo C (ciudades no principales con 500 o más viviendas urbanas) y municipalidades tipo D (ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas).

Fuente: Inventario vial georreferenciado (Provias Descentralizado), Sistema Integrado de Administración Financiera (MEF) y Registro Nacional de Municipalidades de 2012.

Elaboración: Propia

CAPÍTULO IV.

¿Cuáles fueron los resultados y recomendaciones de la Auditoría de Desempeño y qué acciones se implementarán?

Con base en la metodología descrita, se realizó el análisis y se identificaron los resultados, organizados según los cuatro aspectos examinados:

- Planificación del servicio de mantenimiento
- Ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual
- Seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual
- Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario

A continuación, se presenta un resumen de los resultados alcanzados, seguido de un listado de las causas críticas que explican las dificultades encontradas y una relación de recomendaciones dadas por la comisión auditora, así como las acciones a llevarse a cabo, cuyo objetivo es superar las causas de los problemas encontrados.

Algunas recomendaciones corresponden a más de un aspecto examinado y otras se implementan mediante una misma acción. Por estas razones, se han reordenado las recomendaciones, según el aspecto donde son más relevantes y agrupado en algún caso. No obstante, se mantiene el número de la recomendación usado en el Informe de Auditoría.

1. Planificación del servicio de mantenimiento

Con respecto a la **planificación vial estratégica**, tanto a nivel nacional como de los casos visitados, se constató que varios institutos viales provinciales no elaboraron o actualizaron su plan vial e inventario vial georreferenciado. A nivel nacional, solo 55% de los institutos viales (104 de un total de 188) tenían sus planes vigentes, mientras menos de la mitad de los kilómetros de la red vial vecinal había sido inventariada en el periodo 2011-2013. En los casos visitados, solo dos de los seis casos tenían su plan vigente; sin embargo, tres de los cuatro casos sin plan vigente sí habían elaborado un inventario vial en el periodo 2011-2012. Incluso, en aquellas provincias que sí contaron con estos instrumentos de planificación, se encontraron algunos problemas tales como 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.

Con respecto a la **planificación vial operativa**, no todos los institutos viales provinciales habían ejecutado o evaluado su plan operativo. En los casos visitados, solo tres de los seis casos contaban con dichos planes, pero estos no siempre reflejaban lo que realmente se ejecutó. De otro lado, tanto a nivel nacional como de casos, no se pudo verificar el uso de los instrumentos de programación para verificar el estado del camino antes del mantenimiento.

Finalmente, para analizar la **vinculación entre la asignación presupuestal y la identificación de la necesidad técnica del servicio**, se usó la información de los casos. En los seis casos visitados, un total de 22 tramos recibieron recursos financieros en el año 2013 para el servicio de mantenimiento rutinario manual. Para identificar si dichos tramos tenían la necesidad técnica de mantenimiento rutinario, se verificó: (i) su prioridad en los planes viales provinciales participativos, (ii) las fechas de la última rehabilitación y mantenimientos periódicos y (iii) su estado de conservación descrito en el inventario vial. Dado que no todos los tramos tenían inventarios viales de condición, se revisó la existencia de estudios de pre-inversión para dichos tramos (donde se consigne el estado de conservación), se solicitó información a los institutos viales sobre la velocidad promedio de recorrido en algunos tramos y se consultó la apreciación técnica de un especialista temático.

Como se muestra en el Cuadro n.º 3, 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 no correspondía dicha intervención y en los otros diez (10) tramos no se pudo determinar la correspondencia entre necesidad técnica y tipo de intervención.

Cuadro n.º 3.

Conclusión sobre la necesidad técnica de tramos con recursos para mantenimiento

Dpto.	Provincia	Distrito	Tramo	Correspondencia entre necesidad y mantenimiento rutinario
Piura	Piura	Tambo-grande	Tramo 1	No correspondía
Ayacucho	Huamanga	Vinchos	Tramo 1	No correspondía
			Tramos 2 y 3	No se pudo determinar
Junín	Chanchamayo	Perené	Tramo 1	No correspondía
Moquegua	Mariscal Nieto	Torata	Tramo 1	No correspondía
Cusco	Urubamba	Chinche-ros	Tramo 1	No correspondía
			Tramo 2	No se pudo determinar

Dpto.	Provincia	Distrito	Tramo	Correspondencia entre necesidad y mantenimiento rutinario
Huánuco	Leoncio Prado	José Crespo y Castillo	Tramos 1-3	No se pudo determinar
			Tramo 4	No correspondía
			Tramos 5 al 8	Si correspondía
			Tramo 9	No se pudo determinar
			Tramos 10 y 11	No correspondía
			Tramos 12 al 14	No se pudo determinar

Fuente: Anexo n.º 8 del Informe de Auditoría de Desempeño.

Elaboración: Propia

Del análisis de los casos, se observa que se brindó el servicio de mantenimiento rutinario manual 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 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).

Esta situación estuvo vinculada a las siguientes causas críticas:

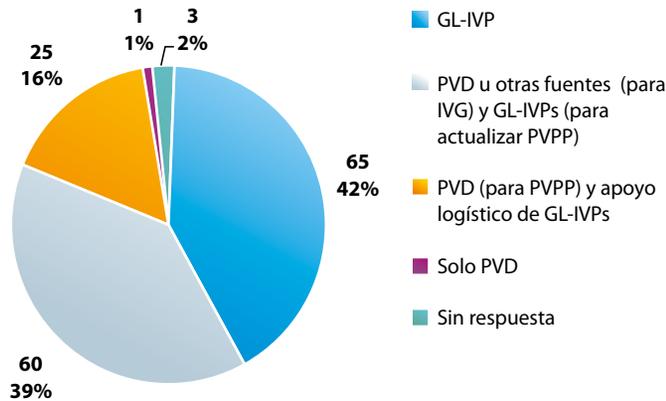
- Emisión de una norma que incrementó significativamente el número de tramos para mantenimiento rutinario. Mediante el Decreto de Urgencia n.º 058-2011, se dictaron medidas urgentes para dinamizar la economía nacional. Entre ellas, se identificaron caminos vecinales a cargo de los gobiernos locales que recibirían mantenimiento rutinario bajo el esquema de las transferencias programáticas condicionadas. Sin embargo, al incluirse tramos que no habían sido intervenidos por Provias Descentralizado, no se contaba con la historia de sus intervenciones. Esto explica que algunos tramos hayan recibido el servicio cuando le correspondía otro tipo de intervención.
- Existencia de diversos enfoques, desde el gobierno nacional, para priorizar las intervenciones viales. Se identifican hasta tres enfoques

de priorización, relacionados con objetivos de política distintos: (i) competitividad, que privilegia caminos que se encuentren en corredores logísticos o rutas de productos clave para el comercio; (ii) potencialidades, que identifica caminos que propicien el desarrollo territorial de una provincia; y (iii) inclusión social, que focaliza zonas según criterios socioeconómicos y geográficos. Si bien estos enfoques no son necesariamente opuestos, no había instrumentos para promover su articulación.

- Otras preferencias de los gobiernos locales en cuanto a tipos de intervención y población a beneficiar. Los gobiernos locales no conocían los instrumentos de planificación o los conocían solo de manera parcial, lo cual afectaba el nivel de prioridad que les daban. En contraste, las preferencias de algunos gobiernos locales estaban ligadas a demandas sociales (mantenimiento rutinario mecanizado con aportes de la población), intereses de la gestión (en zonas específicas) o incluso a reparos en trabajar con los institutos viales provinciales.
- Reducción de los recursos financieros de Provias Descentralizado para financiar sus actividades de acompañamiento técnico, para la elaboración de los instrumentos de planificación. Provias Descentralizado contó con financiamiento externo hasta el año 2013. Los recursos se redujeron paulatinamente y fueron reemplazados por recursos ordinarios del Tesoro Público. Además, la mayoría de los costos para la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación y capacitaciones eran asumidos por los gobiernos locales, como se aprecia en el Gráfico n.º 2.
- Limitaciones operativas en la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación vial estratégica. No existía una metodología para actualizar el plan vial y el inventario vial georreferenciado, lo cual afectó a todos los institutos viales provinciales, a nivel nacional. Además, hubo limitaciones asociadas a la falta de capacidades disponibles a nivel local para la elaboración de los instrumentos y a la complejidad de los procesos.

Gráfico n.º 2:

Fuentes de financiamiento para la elaboración o actualización del plan vial provincial participativo³



PVPP: Plan vial provincial participativo; GL: gobiernos locales; IVG: inventario vial georreferenciado; IVP: instituto vial provincial.

Fuente: Base de datos de ficha de tipologización (1er semestre 2013); Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia.

En función a lo anterior, se determinó el siguiente resultado:

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 forma inadecuada, desde el gobierno nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario manual. Esta situación disminuye el efecto positivo del servicio para la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal.

Se formularon las recomendaciones y acciones de mejora, listadas en el Cuadro n.º 4.

³ En la ficha de tipologización la pregunta 2.2 era: ¿Cómo fue financiada o está siendo financiada la formulación o actualización del Plan Vial? En la base de datos, 154 institutos viales provinciales realizaron mantenimiento rutinario manual y recibieron transferencias programáticas condicionadas.

Cuadro n.º 4.

Recomendaciones y acciones prioritizadas para la planificación del servicio de mantenimiento

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>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 Fonie o similares), entre otros enfoques definidos por el sector, para identificar los caminos vecinales a priorizar.</p> <p>5. Reducir el plazo de vigencia del plan vial provincial participativo de diez (10) a cinco (5) años, para que la información presentada refleje la situación real de los caminos y esté conforme a lo normado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definir y aprobar una metodología de planificación vial en vías vecinales que articule los enfoques de corredores logísticos, potencialidades e inclusión social y que sirva de guía para la elaboración y actualización de los planes viales provinciales participativos. Esta metodología debe incluir los procedimientos para evaluar el cumplimiento de los mismos. Asimismo, la metodología define el nuevo plazo de vigencia de los planes viales.
<p>3. Articular la guía de levantamiento del Inventario Vial Georreferenciado desarrollada 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 que sirva de insumo para (i) elaborar los planes de infraestructura vial a mediano y largo plazo de los gobiernos locales y (ii) registrar los caminos vecinales en el Sistema Nacional de Carreteras (Sinac).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar el manual de inventarios viales, aprobado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, introduciendo un capítulo relacionado a su uso en la planificación vial estratégica de los caminos por parte de los gobiernos locales. El manual abordará también el procedimiento para la actualización de los inventarios. Evaluar la información técnica georeferenciada que remita Provias Descentralizado a la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles y de corresponder, incorporar las vías informadas en el Registro Nacional de Carreteras (Renac) que es insumo del Sistema Nacional de Carreteras (Sinac). Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales para la aplicación de los lineamientos técnicos del nuevo manual de inventarios viales.

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>4. Definir metodologías para actualizar los instrumentos de planificación (el inventario vial georreferenciado y el plan vial provincial participativo), incluyendo lineamientos técnicos para facilitar su implementación. Asimismo, monitorear la debida actualización de estos instrumentos. Finalmente, mejorar las capacidades de los equipos técnicos de los institutos viales provinciales y de las municipalidades provinciales, para que puedan aplicar estas metodologías.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los mecanismos que permitan implementar la nueva metodología para elaborar el plan vial provincial participativo en los gobiernos locales. La estrategia de implementación incluirá acciones para el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, además del seguimiento. • Promover y verificar la actualización de los planes viales, con base en la nueva metodología aprobada por el sector, así como la articulación de la planificación operativa con el plan vial, por parte de los gobiernos locales. • Mantener actualizado el inventario vial básico de la red vial vecinal, en coordinación con los gobiernos locales correspondientes.
<p>7. Diseñar e implementar una base de datos a nivel nacional con información de los códigos de ruta de los tramos y su historia de intervenciones de infraestructura vial. Se deberá identificar el proyecto de inversión más reciente y las intervenciones de mantenimiento posteriores. Esta base de datos deberá estar disponible para los gobiernos locales y garantizar la identificación de la necesidad técnica de los tramos para la planificación vial y programación presupuestal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar un “Sistema de Información para la Gestión Vial de los Caminos Vecinales”, disponible para los gobiernos locales, con participación de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, Oficina de Tecnologías de Información y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MTC. Este sistema será institucionalizado con un documento normativo.
<p>8. Asegurar 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 para verificar el estado del camino. Esto permitirá la identificación de la necesidad técnica de la intervención, antes de la programación presupuestal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar la elaboración periódica del inventario de condición vial (contenido en el manual de conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito, MTC), por parte de los gobiernos locales que reciben financiamiento a través de Provias Descentralizado. • Verificar que el tipo de mantenimiento programado, para el cual se solicitan transferencias programáticas condicionadas, corresponda a la condición vial de los caminos.

2. Ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual

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

Con respecto a los **recursos financieros disponibles**, la asignación presupuestal inicial para la ejecución del servicio fue insuficiente. A nivel nacional, se asignaron S/. 57,0 millones, lo cual representó la mitad del monto solicitado por el MTC al MEF, que fue S/. 118,4 millones. A nivel de los casos, se observó la misma situación. Al comparar el costo unitario implícito de la asignación inicial de recursos y el costo unitario de los contratos de los institutos viales provinciales, se encontró que, en promedio, el primero fue casi la mitad (53,8%) del costo unitario de los contratos.

En ese sentido, se asignaron recursos adicionales en el transcurso del año, mediante (i) la Ley n.º 30066 (“Ley para el financiamiento de programas sociales y acciones priorizadas en materia de desarrollo e inclusión social y transportes y comunicaciones”), para completar el financiamiento inicial de los tramos y (ii) el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), para el mantenimiento de nuevos tramos. Así, se llegó a un financiamiento total de S/. 125,6 millones. Sin embargo, estos recursos llegaron de manera fragmentada, lo que no permitió planificar el gasto y afectó la oportunidad en la ejecución del servicio.

En este contexto, los gobiernos locales destinaron recursos para el servicio. A nivel nacional, de acuerdo a la base de datos de la “ficha de tipologización” de los institutos viales provinciales, el 49% de aquellos con transferencias programáticas condicionadas respondieron que todas las municipalidades distritales con caminos vecinales rehabilitados cofinanciaron el mantenimiento⁴. A nivel de los seis casos, en cinco de ellos las municipalidades distritales o provinciales cofinanciaron el servicio o la operatividad de los institutos viales provinciales, destacando la mayor participación de los gobiernos locales (41%) en los distritos de Perené y Chinchero.

Con respecto a los **problemas administrativos en la gestión del servicio**, la ejecución estuvo afectada por demoras administrativas. A nivel nacional, los requisitos administrativos (firma de convenios) para la transferencia de recursos, como por ejemplo del Fonie, generaron una demora de casi cuatro meses para la incorporación de dichos recursos en los presupuestos

4 En la ficha de tipologización la pregunta 1.4 era: ¿En qué medida los gobiernos locales cofinanciaron el mantenimiento vial rutinario en el periodo 2013? (con transferencias del MEF).

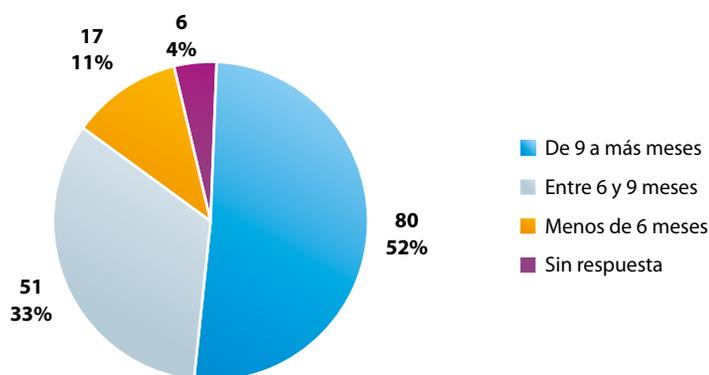
de los gobiernos locales beneficiados. Por otra parte, a nivel de los casos visitados, se observaron retrasos debido a dificultades para la contratación de microempresas de mantenimiento vial, situación que se repitió en otros casos que también debieron contratar el servicio bajo esta modalidad.

Finalmente, con respecto a la **ejecución financiera**, tanto a nivel nacional 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 mantenimiento rutinario manual en el presupuesto inicial; sin embargo, aquellas municipalidades que recibieron fondos adicionales en el transcurso del año, tuvieron dificultades para ejecutarlos en su totalidad.

Esta situación explicó que buena parte de los institutos viales provinciales no haya podido contratar **el servicio de manera permanente** a lo largo del año. A nivel nacional, como se muestra en el Gráfico n.º 3, el 44% de los institutos viales provinciales contrataron el servicio por menos de nueve (9) meses en el primer semestre del 2013.

Gráfico n.º 3:

Meses contratados de mantenimiento rutinario manual por los institutos viales provinciales en el año 2013⁵



Fuente: Base de datos de ficha de tipologización (1er semestre 2013); Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia.

A nivel de los casos visitados, el servicio se ejecutó de manera permanente solo en dos tramos (el tramo de Perené y un tramo de Vinchos) de los

⁵ En la ficha de tipologización la pregunta 4.4 era: ¿ Cuántos meses de servicio de mantenimiento vial rutinario ha contratado durante el primer semestre 2013? (considerar el periodo de contratación 2013)

veintidós tramos que tuvieron recursos asignados. En tanto, tres tramos no recibieron mantenimiento (dos de Vinchos y uno de Crespo y Castillo). Los periodos sin mantenimiento fueron variados, como se muestra en el Cuadro n.º 5.

Cuadro n.º 5.

Meses sin mantenimiento rutinario manual en tramos de los casos visitados

Distrito (Provincia)	Tramo	Meses sin mantenimiento	Principal fuente de recursos
Tambogrande (Piura)	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
Chincheró (Urubamba)	Tramo 1	6,5	Recursos ordinarios
	Tramo 2	7,7	Recursos ordinarios
Crespo y Castillo (Leoncío 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

Fonie: Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales.

Fuente: Liquidación de adendas y contratos suscritos el 2013.

Elaboración: Propia

Esta situación estuvo vinculada a las siguientes causas críticas:

- Consideración del gasto en el servicio de mantenimiento como un gasto corriente sobre el cual se establecieron límites presupuestales. El Decreto de Urgencia n.º 108-2009 estableció una “regla de gasto de consumo” que establecía que dicho tipo de gasto (en remuneraciones, pensiones y bienes y servicios) no podía aumentar, anualmente, en términos reales, más del cuatro por ciento. Después del periodo de auditoría, dicha regla se modificó, tomando en cuenta la heterogeneidad de las finanzas públicas de los gobiernos sub-nacionales.
- Aumento significativo del número de tramos a mantener. Con el Decreto de Urgencia n.º 058-2011, se incorporaron nuevos tramos a ser mantenidos, de modo que se triplicó el número tramos en el año

2013 (ver Cuadro n.º 6), no así el presupuesto inicial con respecto del año anterior. Esta situación llevó a que no se pudiese distribuir el presupuesto, a todos los tramos, para todos los meses.

- Ausencia de costos unitarios actualizados para el requerimiento de fondos al MEF. No se habían actualizado, formalmente, los costos unitarios que figuran en el estudio GEMA, llevado a cabo el 2001. Entonces, cada instituto vial provincial hacía su propia actualización de costos.
- Dificultades en la conformación y contratación de microempresas locales. Los institutos viales provinciales enfrentaron dificultades para conformar dichas microempresas por falta de recursos financieros y humanos. Además, las microempresas no siempre ganaban los procesos convocados por baja competitividad frente a otros postores y restricciones para la implementación del enfoque de género, entre otras.
- Pocas capacidades de los equipos técnicos de los institutos viales provinciales para los procesos de contratación. Los institutos viales provinciales no siempre contaban con personal suficiente y capacitado para gestionar los procesos de contratación y debían recurrir a la municipalidad provincial para realizar sus procesos de contratación, lo que generaba demoras en los mismos.

Cuadro n.º 6.

Ámbito de intervención del servicio bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas 2010-2014

	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 con recursos ordinarios; Unidad Gerencial de Transporte Rural de Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia

En función a lo anterior, se determinó el siguiente resultado:

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.

Se formularon las recomendaciones y acciones de mejora, listadas en el Cuadro n.º 7.

Cuadro n.º 7.

Recomendaciones y acciones prioritizadas para la ejecución financiera del servicio

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>9. En la programación presupuestal, identificar los tramos con inversión reciente (construcción, rehabilitación o mejoramiento) para financiar prioritariamente su mantenimiento rutinario (post-inversión). Verificar que estos tramos estén incluidos en el plan vial provincial participativo, con el fin de preservar el valor de la inversión de la infraestructura vial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar el financiamiento del mantenimiento rutinario con recursos ordinarios asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas, en los tramos con proyectos de inversión reciente. • Verificar que los caminos a ser mantenidos con recursos ordinarios estén incluidos en el nuevo plan vial provincial participativo y cuenten con el inventario de condición vial. • Priorizar el financiamiento del mantenimiento rutinario con recursos ordinarios para los tramos que (i) estén incluidos en el nuevo plan vial provincial participativo, (ii) cuenten con proyectos de inversión reciente y (iii) cuya condición señale la necesidad técnica del servicio.
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aprobar oficialmente la guía metodológica para elaborar y actualizar los costos del servicio de mantenimiento rutinario de caminos vecinales.

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>11. Desarrollar actividades de asistencia técnica para los profesionales encargados de las contrataciones en las municipalidades provinciales (incluyendo a profesionales 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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir técnicamente a las municipalidades provinciales, en coordinación con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en temas de contrataciones del Estado.
<p>12. Promover la cooperación entre niveles de gobierno para el cofinanciamiento del servicio, a fin de que se pueda realizar el mantenimiento de manera permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una política de financiamiento y administración del mantenimiento de la red vial vecinal, de manera permanente (Fondo u otro), que distinga a las municipalidades provinciales y distritales que cuentan con recursos, de aquellas que no los tienen.

3. Seguimiento a la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual

Considerando la naturaleza de las transferencias programáticas condicionadas, se analizó la vinculación entre el seguimiento físico del servicio (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 institutos viales provinciales a los contratistas. A continuación, se describen las actividades realizadas a nivel de gobierno local y a nivel de gobierno nacional.

A nivel del **gobierno local**, el instituto vial provincial debía realizar tres tareas principales: (i) el seguimiento del avance físico, a través de una supervisión mensual y el llenado de la ficha n.º 3 (“control de resultados del mantenimiento rutinario”) y el formato n.º 4 (verificación de actividades del contratista por parte del supervisor del IVP) del Estudio GEMA, (ii) la rendición financiera de las transferencias recibidas, tanto de manera documental como del sistema informático Extranet, y (iii) el pago a los contratistas.

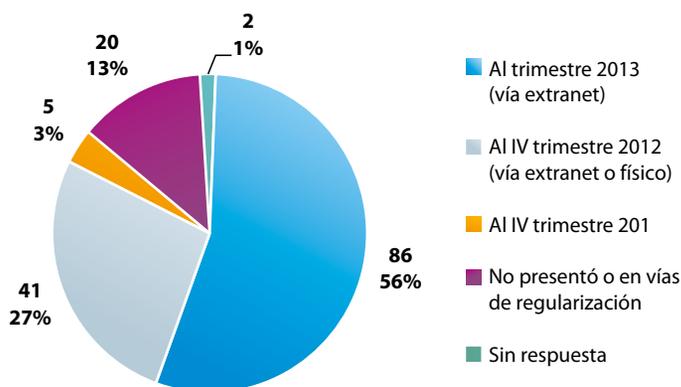
El seguimiento del avance físico se realizó con dificultades y de manera parcial. Hubo limitaciones para realizar las visitas de campo (por lejanía o falta de apoyo de las municipalidades distritales). Además, algunos institutos viales no siempre llenaron las fichas n.º 3 y formatos n.º 4, las llenaron de

manera incompleta o las presentaron con demoras. A nivel nacional, solo el 56% de los institutos viales las presentaron en el plazo establecido (al mes siguiente)⁶. Por tanto, no siempre se contó con la información que hubiese permitido evaluar los indicadores del servicio.

Las actividades se centraron en las rendiciones financieras, que permitieron financiarlas. A nivel nacional, se identificaron demoras en su presentación y algunos institutos viales no presentaron dichas rendiciones; esta situación fue constatada a nivel de los casos visitados. El 43% de los institutos viales no había efectuado ninguna rendición en el año 2013 (ver Gráfico n.º 4).

Gráfico n.º 4:

Institutos viales según el periodo de su última rendición de transferencias⁷



Fuente: Base de datos de ficha de tipologización (1er semestre 2013); Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia.

En general, los institutos viales visitados presentaron los reportes de valorizaciones impresos desde el Extranet, pero no siempre adjuntaron las fichas y formatos del Estudio GEMA, dado que no era obligatorio presentarlos de manera conjunta con las rendiciones. Además, no siempre se verificaba el cumplimiento de los resultados del servicio previo al pago

6 En la ficha de tipologización, la pregunta 4.6 era: ¿El instituto vial provincial 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).

7 En la ficha de tipologización, la pregunta 3.6 era: La última rendición de transferencias sobre mantenimiento rutinario presentada por el instituto vial provincial corresponde a...

de los contratistas, dado que no se recogía la información de dichas fichas y formatos.

A nivel de **gobierno nacional**, Provias Descentralizado debía realizar tres tareas: (i) el seguimiento del avance físico del servicio, (ii) la revisión de las rendiciones físicas y financieras de los institutos viales provinciales, y (iii) el trámite ante el MEF de los desembolsos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales.

Provias Descentralizado no realizó un seguimiento de los resultados obtenidos de la intervención, enfocándose esencialmente en la revisión de los documentos financieros (reportes de valorización). Sin embargo, estos no condicionaban las transferencias de recursos realizadas por el MEF. Además, si bien requería mensualmente los recursos ante el MEF, no todos los meses lo hacía para las mismas municipalidades, ni los montos correspondían a las rendiciones presentadas.

Esta situación estuvo vinculada a las siguientes causas críticas:

- Limitaciones en las capacidades operativas de los institutos viales provinciales. Estas limitaciones se referían a la sobrecarga y rotación del personal encargado de las labores de seguimiento y a aspectos logísticos, que afectaron la supervisión de la ejecución física (por no contar con el equipamiento o combustible suficiente) y el seguimiento financiero (por no contar con herramientas informáticas o un adecuado acceso a Internet).
- Indefinición de la situación administrativa de los institutos viales provinciales. Algunos gozaban de cierta autonomía para la gestión descentralizada de la infraestructura vial, mientras otros dependían de la municipalidad provincial en aspectos administrativos y presupuestales. Por otro lado, se percibía una separación entre el instituto vial y la municipalidad provincial (por ejemplo, en cuanto a las capacitaciones recibidas). Además, algunos institutos viales dependían de las transferencias de las municipalidades distritales.
- Limitaciones en las capacidades operativas de Provias Descentralizado. Las oficinas zonales tenían restricciones de personal y recursos para la supervisión física. En tanto, la sede central se vio afectada por la mayor escala de las operaciones (aumento de tramos) y las actividades adicionales ligadas a los distintos fondos otorgados y al programa presupuestal. El seguimiento financiero estuvo limitado por las características de las herramientas informáticas existentes. Finalmente, Provias Descentralizado no contaba con un sistema de información integrado que permitiese recoger y sistematizar la información de la ejecución física del servicio.

En función a lo anterior, se determinó el siguiente resultado:

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.

Se formularon las recomendaciones y acciones de mejora, listadas en el Cuadro n.º 8.

Cuadro n.º 8.

Recomendaciones y acciones prioritizadas para el seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer categorías de institutos viales provinciales, considerando la demanda presente y futura de sus servicios. Definir la capacidad operativa requerida y la estructura organizacional para cada categoría, y la periodicidad de dichas clasificaciones. • Promover la implementación de la nueva capacidad operativa de los institutos viales provinciales de acuerdo a su categoría sugerida.
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar y evaluar la información que remitan las municipalidades provinciales respecto al seguimiento de las metas físicas y financieras del servicio de mantenimiento rutinario manual en el marco de las transferencias condicionadas.

<p>15. Revisar el diseño organizacional de Provias Descentralizado, que se mantiene desde el 2007, teniendo en cuenta las múltiples funciones que vienen asumiendo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y modificar el Manual de Operaciones de Provias Descentralizado, considerando adicionalmente las responsabilidades asumidas en el marco del programa presupuestal.
<p>16. Verificar y sistematizar la información sobre el cumplimiento de los resultados de los gobiernos locales para que el logro de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario esté vinculado con los recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesar información de ficha o formato que registre los resultados del servicio, para una muestra de municipalidades provinciales y evaluar el logro de los mismos (previa definición de un puntaje mínimo aceptable), en el marco de las transferencias programáticas condicionadas. • Sistematizar la información sobre el cumplimiento de resultados del mantenimiento para todas las municipalidades provinciales que cuenten con financiamiento condicionado.
<p>17. Verificar y reportar periódicamente al Ministerio de Economía y Finanzas el cumplimiento de los resultados del servicio de mantenimiento rutinario que se realiza en el marco de las transferencias programáticas condicionadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar el cumplimiento de los resultados del servicio para que éstos orienten la asignación y el requerimiento de recursos ordinarios, bajo el modelo de transferencias programáticas condicionadas.

4. Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario

Se analiza las definiciones de los objetivos a los cuales se orienta el mantenimiento rutinario, los indicadores definidos para el logro de dichos objetivos y la situación respecto a su medición.

Con respecto de los **objetivos** del servicio de mantenimiento rutinario, existían diferencias en los objetivos definidos para Provias Descentralizado y para la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, así como distintas definiciones de transitabilidad y niveles de servicio. Esto generaba poca claridad sobre la forma de evaluar los resultados del mantenimiento rutinario y dificultades para su medición a través de indicadores.

Con respecto a la **definición de indicadores** para evaluar el logro de objetivos, ninguno de los indicadores asociados al concepto de transitabilidad, a nivel de tramo (sobre la base de la información recogida en la ficha n.º 3 del Estudio GEMA) o a nivel de provincia (sobre la base de la evaluación de los planes viales provinciales participativos), llegaba a medir todas las dimensiones que comprendía dicho concepto (seguridad, confort

y tiempo de viaje). Tampoco existía un consenso sobre los estándares mínimos para evaluarlo.

Por otro lado, el programa presupuestal no contaba con indicadores referidos explícitamente a los niveles de servicio. El indicador de resultado específico relevante era “proporción de kilómetros de la red vial vecinal no pavimentada que se encuentra en regular y buen estado de conservación”. Sin embargo, no se definía el estado de conservación y tampoco si el concepto tenía alguna relación con los niveles de servicio.

Con respecto a la **medición de indicadores de resultado**, a nivel de instituto vial provincial se podía construir el indicador de transitabilidad, pero no se contaba con tal medición a nivel agregado porque la información de la ficha n.º 3 no era procesada por Provias Descentralizado (no siempre llegaba a la oficina zonal). Además, no había un criterio único para definir la transitabilidad a partir del puntaje obtenido en la ficha n.º 3.

A nivel de Provias Descentralizado, en el marco del Programa de Transporte Rural Descentralizado (2007-2013), se definieron indicadores con relación directa al objetivo de transitabilidad (beneficiarios con red de caminos vecinales integrada y sostenible que provee transitabilidad permanente; reducción en el tiempo de viaje; reducción en el número de días del camino cerrado al tránsito o con restricciones severas de circulación), pero dichos logros estarían asociados a varios componentes del programa (principalmente, rehabilitación de caminos), no solo a la actividad de mantenimiento rutinario. Además, había indicadores intermedios que reflejaban los objetivos complementarios de la intervención (creación de microempresas, generación de puestos de trabajo permanentes, aprobación de planes viales, operatividad de los institutos viales provinciales, etc.) y eran reportados periódicamente a los cooperantes. Sin embargo, dichos indicadores no estaban articulados con los indicadores del programa presupuestal.

A nivel del MTC, ninguno de los indicadores definidos en el programa presupuestal (con respecto al mantenimiento rutinario) había sido medido, con excepción del indicador de percepción sobre el estado de conservación de los caminos vecinales medido a través de una encuesta especializada del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei). Cabe destacar que el indicador de resultado específico no se medía a partir del inventario vial georreferenciado por la desactualización de los inventarios y por diferencias metodológicas en el levantamiento de los inventarios por parte de Provias Descentralizado y la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.

Con respecto a la **medición del indicador de actividad**, “número de kilómetros que recibió el servicio de mantenimiento rutinario manual en el año”, la información para medirlo pudo obtenerse de los informes

de supervisión de los institutos viales provinciales; sin embargo, dichos informes no siempre se remitían a Provias Descentralizado para su revisión y validación. Además, si bien se podía contar con un listado de kilómetros que recibieron el servicio (a partir de los contratos y rendiciones financieras), no era posible determinar la pertinencia del servicio; es decir, si el mantenimiento se ejecutó según la programación del mantenimiento y las características del camino identificadas en campo.

Otra dificultad radicaba en el modelo operacional de la actividad en el programa presupuestal; no se había determinado el concepto de “permanente” ni el criterio de registro cuando los caminos tuviesen mantenimiento mixto (manual y mecanizado) en un mismo periodo. Un problema adicional era que el programa contenía estándares técnicos que no correspondían con el Estudio GEMA de Provias Descentralizado ni con lo establecido por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles para caminos no pavimentados de bajo volumen de tránsito.

Por otro lado, el único sistema para el registro del conteo de kilómetros con mantenimiento vial disponible para los gobiernos locales era el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), desarrollado por el MEF. Sin embargo, muchas veces los gobiernos locales registraban fuera del programa presupuestal o con unidad de medida inadecuada.

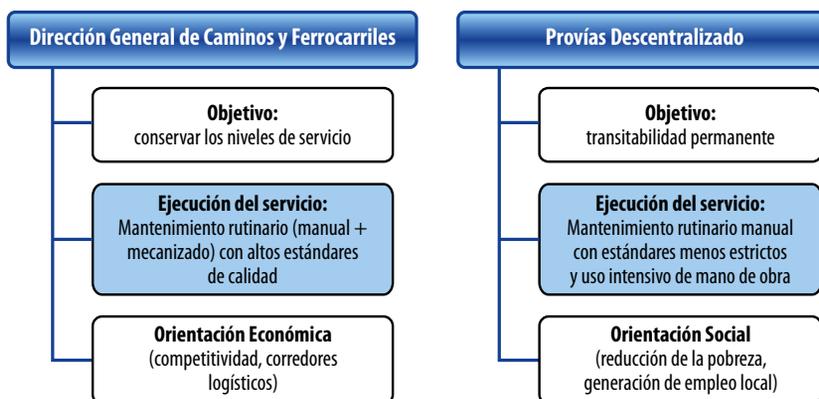
Esta situación estuvo vinculada a las siguientes causas críticas:

- Existencia de diferentes orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario. Por un lado, a nivel de sector transportes, 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, Provias Descentralizado 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 (ver Gráfico n.º 5).
- Ausencia de un sistema de información para la gestión del mantenimiento vial vecinal. El MTC se encontraba en un primer nivel de identificación de los caminos vecinales y aún no contaba con toda la información referente a los mantenimientos, ejecutados por los gobiernos locales. Estaba pendiente implementar un sistema de información integral.
- Dificultades en la articulación entre los actores involucrados en el servicio. La Oficina de Presupuesto del MTC era responsable del seguimiento y evaluación del programa presupuestal; sin embargo, PVD

era quien coordinaba con los gobiernos locales e, incluso, lideraba los esfuerzos de articulación territorial. En este sentido, estaba pendiente definir los mecanismos de articulación y procedimientos sobre quién y cómo se sistematizaba y consolidaba la información generada por los institutos viales provinciales a nivel nacional.

Gráfico n.º 5.

Dos orientaciones para la intervención del mantenimiento rutinario



Elaboración: Propia

En función a lo anterior, se determinó el siguiente resultado:

A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos e indicadores distintos, basados en conceptos no homogeneizados, asociados a dos orientaciones de intervención, social y económica.

Por un lado, Provias Descentralizado 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 fueran 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.

Se formularon las recomendaciones y acciones de mejora, listadas en el Cuadro n.º 9.

Cuadro n.º 9.

Recomendaciones y acciones prioritizadas para la evaluación de resultados del servicio

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>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 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el Manual de Carreteras-Mantenimiento o Conservación Vial, aprobado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, incorporando una sección relativa al mantenimiento rutinario de las vías vecinales, por parte de los gobiernos locales. • Promover y difundir la ejecución del mantenimiento rutinario por parte de los gobiernos locales e institutos viales provinciales, de acuerdo con los lineamientos técnicos aprobados. • Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario en los gobiernos locales provinciales, en el marco de las transferencias condicionadas de recursos y convenios de gestión.
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar las definiciones operacionales del producto “Camino vecinal con mantenimiento vial” y sus respectivas actividades, en el marco del programa presupuestal, así como los indicadores de desempeño a nivel de resultado específico y de producto. • Difundir el diseño del producto en el marco del programa presupuestal a los gobiernos locales, para su implementación.
<p>19. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, definiendo principalmente los roles y funciones de los actores involucrados y 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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los indicadores para el seguimiento y evaluación del producto “Camino vecinal con mantenimiento vial” y sus actividades, en el marco del programa presupuestal. • Establecer los roles y procedimientos para el seguimiento y evaluación del producto y sus actividades – Manual de procedimientos del “Sistema de Información de la Gestión Vial de Caminos Vecinales”. • Reportar anualmente los indicadores del programa presupuestal para evaluar los resultados del servicio de mantenimiento.

Recomendaciones	Acciones de mejora
<p>20. Establecer un mecanismo para hacer seguimiento a la programación, formulación y ejecución presupuestal del mantenimiento vial, efectuado por los gobiernos locales en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), a fin de promover el adecuado registro de las metas físicas y financieras en el programa presupuestal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y verificar el registro adecuado de la programación, formulación y ejecución presupuestal de los gobiernos locales, en el SIAF (en la categoría programa presupuestal con las metas físicas que corresponden para producto y actividad).

CAPÍTULO V.

¿Qué acciones de mejora desarrolló el rector durante la ejecución de la auditoría?

Con posterioridad al periodo de auditoría, se realizaron algunas acciones de mejora, relacionadas con el mantenimiento rutinario de caminos vecinales, las cuales se describen a continuación:

1. Planificación del servicio de mantenimiento

A partir del 2014, el diseño del programa presupuestal considera como criterios de programación del mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados: el estado de conservación revelado en el inventario vial (básico y/o calificado) actualizado y la prioridad del camino establecida en el plan vial provincial participativo. De esta manera, se fortalece la vinculación entre la necesidad técnica del servicio y la asignación presupuestal. Sin embargo, debería considerarse también el historial de intervenciones viales y el inventario de condición vial del camino.

Por otro lado, la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles aprobó el “Manual de Inventarios Viales” (R.D. n.º 09-2014-MTC/14 del 3 de abril de 2014). Sin embargo, Provias Descentralizado seguía promoviendo su guía para el inventario vial georreferenciado. Por lo tanto, debería clarificarse el objeto y uso de cada inventario y lograr una integración técnico-normativa.

Por último, el MTC estableció, en las “Metas e Indicadores de Política Nacional y Política Sectorial” (R.M. n.º 017-2015-MTC/01 del 22 de enero de 2015), la actualización de la metodología del plan vial provincial participativo en el contexto de corredores logísticos, como actividad prevista para el segundo semestre de 2015, a cargo de Provias Descentralizado. Así, se resolvería la coexistencia de dos enfoques de priorización de caminos, pero no se contempla el enfoque de inclusión social.

2. Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario

Desde el 2014, el programa presupuestal cuenta con un “Plan de trabajo de articulación territorial”, el cual busca armonizar los esfuerzos hacia el logro de resultados. Se trabajará de manera coordinada con el MEF, en el marco del seguimiento a la gestión presupuestaria de las entidades.

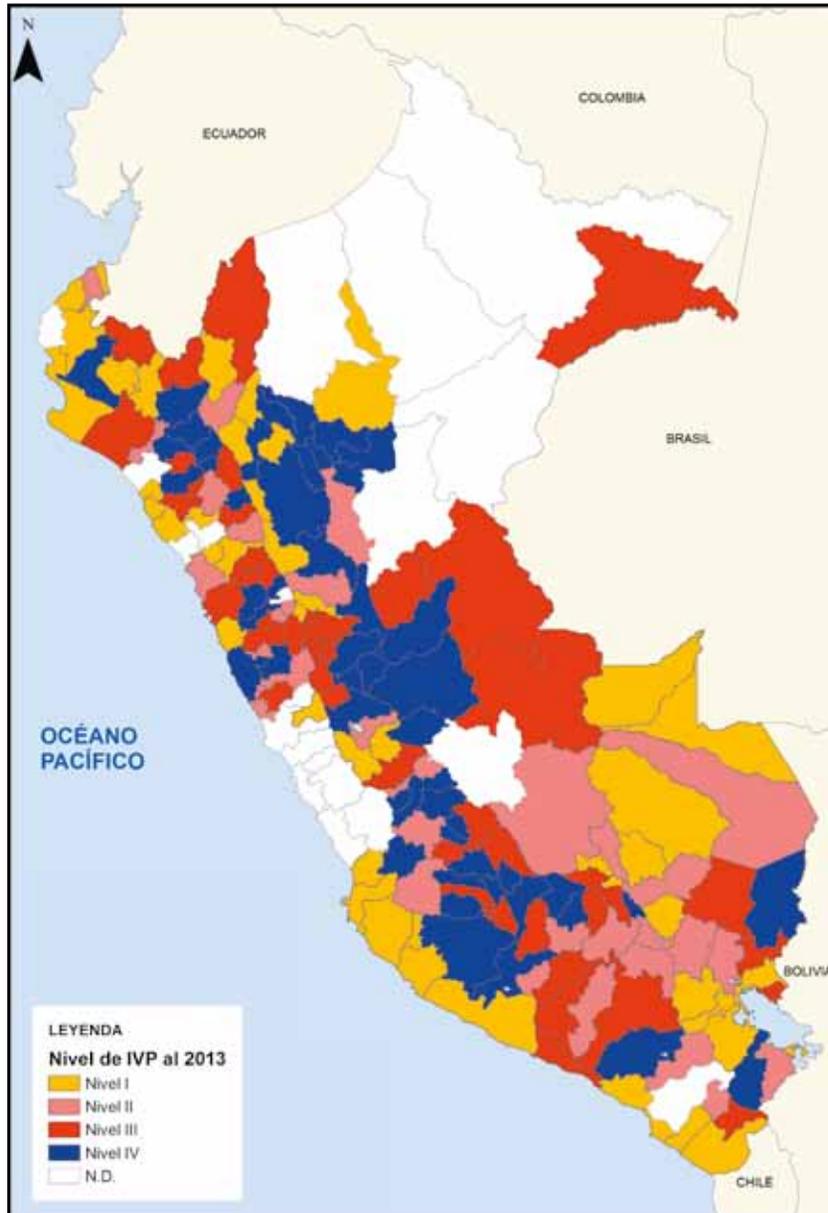
En cuanto al diseño de la intervención, la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles aprobó el “Manual de Carreteras: Mantenimiento o Conservación Vial” (R.D. n.º 08-2014-MTC/14 del 24 de abril de 2014).

Entre otros temas, el manual establece criterios para la programación del mantenimiento rutinario. Sin embargo, se requiere que este manual y el Estudio GEMA se complementen o articulen, a fin de no generar confusión en su implementación.

Finalmente, mediante la Ley n.º 30191, “Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre” (del 9 de mayo de 2014), se otorgaron recursos adicionales por S/. 98,1 millones, para el servicio de mantenimiento rutinario a cargo de los gobiernos locales. En el marco de dicha Ley, se aprobó el Instructivo n.º 008-2014-MTC/21, el cual señala que 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, para las actividades de mantenimiento rutinario no consideradas en el Estudio GEMA. Por tanto, se infiere que los recursos autorizados bajo el esquema de transferencias programáticas podrían estar destinados a financiar la modalidad de mantenimiento rutinario mecanizado.

Anexo:

Mapa de la distribución de institutos viales provinciales según su nivel



N.D.: Son provincias que no cuentan con un instituto vial provincial clasificado en alguno de los cuatro niveles.

Fuente: Base de datos de ficha de tipologización al 1er semestre de 2013; Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de Provias Descentralizado.

Elaboración: Propia



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH