



## **Informe de Terminación de Proyecto**

---

### **PCR**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO:</b>	<b>Programa de Transporte Rural Descentralizado</b>
<b>PAÍS:</b>	<b>República del Perú</b>
<b>SECTOR/SUBSECTOR:</b>	<b>Transporte</b>
<b>EQUIPO DE PROYECTO ORIGINAL:</b>	<b>Miroslava de Nevo, Rodolfo Huici, Vera Lucía Vicentini (INE/TSP); J. Wakeham (RE3/FI3); Kevin. MacTigue (LEG/SGO); Isabel Cardona (RE3/FI3); y Juan Manuel Leño (COF/CPE)</b>
<b>NÚMERO DE PRÉSTAMO (S):</b>	<b>1810/OC-PE</b>
<b>NÚMERO DE PROYECTO(S):</b>	<b>PE-L1011</b>
<b>FECHA DEL QRR:</b>	<b>16 DE JUNIO DE 2014</b>
<b>FECHA DE APROBACIÓN FINAL DEL PCR:</b>	<b>4 DE SEPTIEMBRE DE 2014</b>

**PCR EQUIPO:**

**Autor Principal de PCR: Rafael Capristán (TSP/CPE). Miembros: Wendy Moreano (TSP/CPE); y Giovanna Mahfouz (INE/TSP).**

## INDICE

I.	INFORMACIÓN BÁSICA.....	1
II.	EL PROYECTO .....	2
	A. Contexto del proyecto.....	2
	B. Descripción del proyecto .....	3
	C. Revisión de la calidad del diseño .....	3
III.	RESULTADOS .....	5
	A.Efectos directos.....	5
	B.Externalidades .....	7
	C.Productos .....	11
	D.Costos del proyecto .....	15
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	16
	A.Análisis de los factores críticos .....	15
	B.Desempeño del prestatario/Agencia Ejecutora.....	17
	C.Desempeño del Banco .....	17
V.	SOSTENIBILIDAD.....	19
	A.Análisis de factores críticos .....	19
	B.Riesgos potenciales.....	20
	C.Capacidad institucional.....	20
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....	21
	A.Información sobre resultados.....	21
	B.Seguimiento futuro y evaluación ex post .....	21
VII.	LECCIONES APRENDIDAS .....	21

## **ANEXOS**

ANEXO I: Informe de evaluación del prestatario

ANEXO II: Acta del taller de cierre

## **ANEXO ELECTRÓNICO**

ANEXO II.1: Documento Balance de la Gestión Vial Descentralizada en los Gobiernos Sub Nacionales [IDB DOCS #38842832](#)

## **REFERENCIA ELECTRÓNICAS**

1. Evaluación de impacto Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD) 2013  
[IDB DOCS #38843003](#)
2. Informe de cierre de proyecto – Provias Descentralizado (PVD)  
[IDB DOCS #38842919](#)
3. Evaluación económica del programa  
[IDB DOCS #38843035](#)
4. Informe implementación Ventana Desarrollo Local (VDL)  
[IDB DOCS #38842855](#)
5. Sistematización de la implementación del Programa de Fortalecimiento de Género en el PTRD  
[IDB DOCS #39089848](#)

## ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

CR	Caminos Rurales
FONIE	Fondo para Inclusión Económica en Zonas Rurales
GdP	Gobierno del Perú
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
ICD	Inclusión, Ciudadanía y Democracia
IMD	Índice Medio Diario
IV	Inventario Vial
IVG	Inventario Vial Georreferenciado
IVP	Instituto Vial Provincial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEMV	Microempresas de Mantenimiento Vial
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
PCR	Programa de Caminos Rurales
PIEP	Plan de Infraestructura Económica Provincial
PTRD	Programa de Transporte Rural Descentralizado
PVD	Provias Descentralizado
PVPP	Plan Vial Provincial Participativo
PVR	Provias Rural
SIGAT	Sistema Integrado de Administración
TIR	Tasa Interna de Retorno
UE	Unidad Ejecutora
VDL	Ventana de Desarrollo Local

## I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)							
<b>No. Proyecto :</b> PE-L1011	<b>TITULO:</b> Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD)						
<b>Prestatario:</b> República del Perú <b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Transporte a través del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provias Descentralizado (PVD)	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 29 de noviembre de 2006 <b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 06 de setiembre de 2007 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 16 de abril de 2007						
	<u><b>Meses en ejecución</b></u> * desde aprobación: 85 meses * desde efectividad del contrato: 80 meses						
	<u><b>Períodos de desembolso</b></u>  <b>Fecha original desembolso final:</b> 16 de abril de 2012  <b>Fecha actual desembolso final:</b> 31 de diciembre de 2013						
<b>Préstamo:</b> 1810/OC-PE <b>Sector:</b> Transporte	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 20.50 meses <b>Extensión especial (meses):</b>						
<b>Instrumento de préstamo:</b> <b>Inversión – Proyecto Específico</b>	<u><b>Monto préstamo(s)</b></u> * Monto original: US\$50 millones * Monto actual: US\$50 millones * Pari Passu (si aplica):						
	<u><b>Desembolsos</b></u> <b>Monto a la fecha:</b> US\$50 millones (100%)						
	<u><b>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</b></u> US\$150 millones						
	<u><b>Redireccionamiento</b></u> <b>Este proyecto:</b> - recibió fondos de otro proyecto? [ ] - Envío fondos a otro proyecto? [ ] - N/A [ X ]						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)						
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> SI <b>Equidad Social (SEQ):</b> SI <b>Clasificación ambiental:</b> B(R)	<u><b>En estado de “Alerta”</b></u>  <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> NO						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Muy Probable(MP)</b>	<input type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio (S)</b>	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio (S)</b>	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. EL PROYECTO**

### **A. Contexto del proyecto**

- 2.1 El proyecto fue diseñado en un contexto en el que los indicadores de pobreza del Perú mostraban que más de la 50% de la población se encontraba en situación de pobreza, y un 19,2% se encontraba en pobreza extrema. En dicho contexto, el Gobierno del Perú (GdP) priorizaba las intervenciones que apuntaban a reducir los indicadores de pobreza, uno de los cuales era el programa de Caminos Rurales, el cual es considerado por el Gobierno, como un gasto de carácter social.
- 2.2 La situación de pobreza en las diversas zonas del país también coincidía con un bajo desarrollo de infraestructura del país, pero se agudizaba en las zonas de pobreza. Las áreas rurales contaban con una baja accesibilidad a servicios básicos como electricidad, transporte, saneamiento y telecomunicación entre otros, que limitaban su desarrollo.
- 2.3 Ya desde los años 90, el GdP ya había iniciado el proceso de descentralización lo cual permitiría transferir diversas competencias hacia los Gobiernos Regionales (GR) y los Gobiernos Locales (GL). Si bien al inicio el proceso tuvo algunas limitaciones y retrocesos, era un proceso que tenía un horizonte claro con una implementación de mediano plazo. El proceso de descentralización procuraba una clara separación y delegación de competencias y funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. Para ello posee un marco legal formado por las leyes de Reforma Constitucional sobre Descentralización, de Bases de la Descentralización y Orgánica de GRs y GLs. Ellas establecen los alcances de la descentralización, gradualidad de su ejecución, simultaneidad con la reforma del estado, y la necesaria flexibilidad para hacerla sostenible.
- 2.4 En lo que respecta a los caminos rurales, la Ley Orgánica de Municipalidades asigna esta responsabilidad a la Jurisdicción Municipal, ya sea provincial o distrital. Así, la descentralización vial está legalmente establecida; la transferencia se limita, por tanto, a la cesión de recursos o de la gestión de caminos intervenidos por el GdP.
- 2.5 Es en este contexto económico y de un proceso de descentralización en el que el programa es diseñado. En este marco el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y PROVIAS RURAL (PVR) desarrollaron los planes sectoriales de transferencia y los llevaron a cabo con una estrategia clara. Estos planes consisten en: (i) desarrollar y crear una institucionalidad especializada en gestión vial al interior de cada provincia, de la que participan todos sus municipios: el Instituto Vial Provincial (IVP); (ii) planificar el desarrollo de la infraestructura vial rural provincial; (iii) desarrollar mecanismos de financiamiento descentralizados que garanticen la sostenibilidad de la inversión en infraestructura vial rural; (iv) graduar la descentralización de la gestión vial, debido a la heterogeneidad en las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos locales; (v) tercerizar los servicios en los espacios local y regional; y (vi) promover la complementariedad e integración con otro tipo de

infraestructuras tanto económicas, sociales y productivas para aumentar la eficiencia de tales inversiones sobre el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

- 2.6 Como parte de la estrategia descrita y de la gradualidad de su implementación, el programa iniciaría la descentralización parcial para la ejecución de determinadas obras, las cuales serían llevadas a cabo a través de los IVP que se encuentren consolidados.

## **B. Descripción del proyecto**

### **(i) Objetivo(s) del desarrollo**

- 2.7 El proyecto no ha tenido reformulaciones por lo que el objetivo indicado tanto en el Anexo A como en la propuesta de préstamo se mantienen vigentes. El objetivo general del Programa es 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, dado por la mejora de la dotación y calidad de la infraestructura de transporte rural.

### **(ii) Componentes**

- 2.8 Los componentes del proyecto no han tenido reformulaciones, sólo modificaciones en cuanto a las metas previstas originalmente, las cuales serán indicadas posteriormente. El programa tiene los siguientes componentes:

1. **Infraestructura de transporte.** En este componente se considera el financiamiento de: (i) la rehabilitación de los caminos rurales identificados y priorizados en los Planes Viales Provinciales Participativos (PVPP); (ii) mantenimiento periódico de caminos vecinales, el cual se realiza con equipo mecánico que mejora cualitativamente la situación del camino; (iii) mejoramiento de caminos de herradura tradicionales y también considera el mejoramiento de un conjunto de caminos de herradura turísticos, que por su funcionalidad demandan diferentes estándares de diseño a los caminos de herradura tradicionales; (iv) mejoramiento y construcción de puentes; (v) mejoramiento de otras infraestructuras de transporte rural, las cuales podrían incluir escalinatas de embarque, muelles e instalaciones para mejorar el manejo de cargas o pequeños aeródromos; y (vi) estabilización de taludes y de micro cuencas. Para cada una de estas actividades, el proyecto financiaría los estudios, asistencia, las obras y la supervisión respectiva.
2. **Desarrollo de capacidades locales.** El componente contempla el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales para que puedan asumir con eficiencia la gestión descentralizada. Incluye: (i) elaboración de los PVPP que permite la priorización de los tramos viales a ser intervenidos. Dichos planes incluyen un inventario vial georreferenciado que permita tener un diagnóstico integral de la magnitud y situación de la red vial vecinal; (ii) planes de transporte integrados; (iii) asistencia técnica a los municipios e IVP; (iv) provisión de equipamiento informático y de motocicletas; y (v) creación, desarrollo, monitoreo y fortalecimiento de las microempresas de mantenimiento vial (MEMV).

3. **Desarrollo de políticas, regulación e institucionalidad del transporte rural.** El componente permitiría: (i) fortalecimiento de PVD en sistemas de gestión vial y su implementación; (ii) mecanismos de financiación; (iii) capacitación en temas socio ambientales de proyectos viales; (iv) capacitación de contratistas y supervisores locales; (v) difusión y comunicación de las buenas prácticas del programa a través de publicaciones y talleres; (vi) fomento de la investigación en transporte rural en universidades e institutos tecnológicos; (vii) desarrollar mecanismos de recaudación del impuesto predial rural; y (viii) adquisición de equipos de cómputo, GPS y vehículos, especialmente para las oficinas de coordinación.
4. **Transporte y desarrollo rural.** En este componente se consideró el desarrollo de la iniciativa Ventana de Desarrollo Local (VDL) el cual busca identificar y promover el desarrollo de actividades productivas de carácter comunitario alrededor del área de influencia del camino, las cuales, de manera conjunta con la intervención en los caminos, potencia el impacto de la intervenciones para la lucha contra la pobreza. Asimismo, la VDL consideraba el fortalecimiento de los GL a fin que puedan garantizar la sostenibilidad de la iniciativa. El componente también consideraba intervenciones multisectoriales a escala provincial de manera que se permita la articulación de la gestión vial a la expansión de otras infraestructuras económicas, a través de la coordinación institucional con otras entidades públicas que actúan en el ámbito territorial provincial.
5. **Seguimiento, monitoreo y evaluación.** El componente financiaría las actividades relacionadas con: (i) la implementación del sistema de información de los IVP; (ii) desarrollo de la línea de base y la evaluación de impactos socioeconómicos; y (iii) el sistema de seguimiento y monitoreo de PVD, iv) seguimiento de estudios.
6. **Gestión y administración del programa.** Incluye el financiamiento para los gastos tanto de la sede central de PVD como de las oficinas zonales, y es financiado íntegramente con contrapartida local.

**C. Revisión de la calidad del diseño:** No aplica.

### III. RESULTADOS

#### A. Efectos directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
<b>Objetivos de Desarrollo y Propósito:</b> El objetivo general del Programa es 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, dado por la mejora de la dotación y calidad de la infraestructura de transporte rural.		
Indicadores claves	Efecto directo planeado	Efecto directo logrado
Beneficiarios en el área de intervención del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD), con red de caminos vecinales, integrada y sostenible que provee transitabilidad permanente (con algunas restricciones de utilización).	3.5 mm (2013)	3.9 mm (2013)
Tiempo de viaje se reducen, después de la rehabilitación del camino.	20% (2013)	24% (2013)
Número de días del camino cerrado al tránsito, o con restricciones severas a la circulación, disminuye.	20% (2013)	55% (2013)
Volumen de tránsito general y comercial (ómnibus de pasajeros, camionetas y camiones) aumenta en un plazo de tres años luego de la rehabilitación.	30% (2013)	45% (2013)
Tarifas del transporte de pasajeros y las de carga en el transporte de productos agrícolas se reducen, en un plazo de tres años luego de la rehabilitación.	5% (2013)	17,8% (2013)
Número de visitas a puestos de salud en el área de influencia de los caminos rehabilitados aumenta, en un plazo de tres años luego de la rehabilitación.	10% (2013)	10% (2013)
Número de días de clase (escolaridad primaria) en las poblaciones servidas aumenta.	10% (2013)	N/A
Número de alumnos que atiende las clases de manera regular se incrementa, en un plazo de tres años luego de rehabilitado el camino.	5% (2013)	14% (2013)
<b>Reformulación:</b> El objetivo del proyecto no ha sido reformulado.		
<b>Reajuste ISDP:</b> N/A		

<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Muy Probable (MP)</b>	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
El PTRD fue altamente satisfactorio en lograr sus objetivos de desarrollo, como se observa, todos los indicadores de resultados fueron superados.			
<b>Evaluación de impacto</b>			
Esto fue validado por la Evaluación de Impacto realizado recientemente luego de culminado el proyecto (ver Enlace Electrónico para obtener una descripción detallada de su metodología y resultados).			

En términos de acceso vial, en general, los indicadores de impacto muestran mejoras en el tiempo de desplazamiento hacia un conjunto de lugares de destino; así tenemos que en los caminos vecinales los tiempos que disminuyeron en desplazamiento con vehículos son: (i) hacia la capital de la provincia (disminuye en 0.33 horas); (ii) hacia la capital del departamento (disminuye en 0.25 horas); (iii) a los centros educativos (disminuye en 6.63 minutos); (iv) a los centros de salud (disminuye en 22.21 minutos); (v) a los centros de trabajo (disminuye en 0.74 minutos); y (vi) a los lugares de venta de productos (disminuye en 26.27 minutos) y desplazamiento a las parcelas agrícolas o chacras (disminuye en 78.82 minutos); sin embargo, el estudio encontró también que en algunos casos este indicador de tiempo se habría incrementado, entre los que más destacan tenemos: el desplazamiento hacia el mercado regional más cercano (se incrementó en 1.16 horas); el desplazamiento hacia la capital del distrito (se incrementó en 1.27 horas).

De manera similar, en los caminos de herradura se encontró reducciones importantes en el tiempo de desplazamiento: (i) hacia la capital del distrito (disminuye en 1.27 horas); (ii) hacia la capital de la provincia (disminuye en 0.73 horas); (iii) hacia la capital del departamento (disminuye en 0.54 horas); (iv) hacia los centros de salud (disminuye en 5.8 minutos) y (v) hacia el centro de trabajo (disminuye en 13.78 minutos).

La mayoría de los impactos encontrados como resultados del estudio de evaluación indican la existencia de impactos favorables en la reducción de tiempos de viaje, en particular en los servicios de educación y hacia los mercados de venta de productos agrícolas. Ello en buena medida respondería a que los programas implementados por Provías Descentralizado (PVD) lograron disminuir el periodo de cierre de los caminos vecinales (disminuyó en 21.25 días por año); es decir, se incrementó el periodo de buen estado de transitabilidad de los caminos vecinales durante el año. También se pudo evidenciar indicadores favorables en cuanto al incremento de la frecuencia de transporte por semana, lo cual significó un incremento de 40% respecto a la línea base.

También se han encontrado impactos favorables en los pasajes del servicio de transporte público de personas; el pasaje en microbús ha disminuido en S/.1072 nuevos soles por persona por viaje, debido a la mayor competencia que se ha generado al haberse incrementado el número de vehículos por semana, para el transporte de personas; aún cuando lo mismo no se puede decir de los pasajes en camión (fletes), el cual muestra un aumento de S/.5.54 nuevos soles. Sin embargo, ello podría ser un indicador del incremento de la demanda por servicios de transporte carga; los caminos vecinales rehabilitados habrían generado la incorporación de más parcelas agrícolas, al sistema de producción agraria, en consecuencia hay más producción y se generan excedentes para transportar a los mercados locales y regionales.

Un grupo importante de indicadores, están referidos al acceso a los servicios Básicos por parte de la población beneficiaria, los indicadores de acceso a servicio de salud expresadas en porcentaje de consultas médicas, se ha incrementado en un porcentaje moderado; del mismo modo, el porcentaje de personas de 12 a 18 años que asisten a la escuela, se ha incrementado de manera moderada.

Otro grupo también importante de indicadores de impacto, encontrados en el estudio de evaluación, están referidos al Empleo y producción agropecuaria. Se encontró impactos positivos consistente en un incremento de 2.3 horas de trabajo por semana para los miembros del hogar.

En cuanto a la actividad agropecuaria, los resultados indican que los impactos se habrían dado ampliando la superficie cultivada en 0.36 has, y reduciendo la superficie dedicada a descanso. Asimismo, se visualizan impactos positivos en el precio de los principales bienes agrícolas producidos por los hogares, como son el maíz, trigo, arveja y frijol.

Finalmente, se presenta los resultados de los indicadores de impacto de gasto y pobreza, que habrían generado los programas implementados. En este caso, se observa un pequeño impacto favorable en el logaritmo del gasto per cápita (crecimiento del nivel de gasto por persona) y en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza por NBI. En promedio, el programa habría logrado reducir la pobreza extrema en 14 puntos porcentuales, y la pobreza por NBI en 7 puntos porcentuales.

#### **Evaluación económica**

También se realizó una evaluación económica luego de la culminación del proyecto ([ver enlace electrónico](#)). La evaluación realizada muestra que para las vías de medio y alto tráfico, a las cuales se le realizó un análisis costo-beneficio, y a pesar de que los costos de inversión total y unitaria aumentaron respecto a lo previsto en la etapa de formulación, se evidencia una rentabilidad más alta de las inversiones del PTRD respecto al resultados al reportado en la evaluación ex ante. Esto es debido principalmente a las variaciones en el costo unitario de los costos de operación vehicular y el incremento sustancial de del costo del tiempo de los usuarios. La Tarifa Interna de Retorno (TIR) del programa paso de 29.2% (ex ante) a 59.4 (al cierre), mientras que el VAN paso de US\$13.9 mm a US\$108.3 mm.

**Estrategia de País.** La estrategia del Banco con Perú busca: (i) elevar la productividad y competitividad de la economía; (ii) mejorar la eficiencia de la política social; y (iii) crear un Estado moderno y eficiente, al servicio de la población. La estrategia para el sector transporte apoya la mejora de la competitividad mediante la expansión de la infraestructura vial, contribuir a la integración regional, desarrollar la logística y la regulación del transporte y tránsito terrestres, incrementar la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras y servicios de transporte y ampliar el transporte público de pasajeros en zonas urbanas. Asimismo busca trabajar con los gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad de gestión de las infraestructuras y servicios de transporte a su cargo.

## **B. Externalidades**

- 3.1 Generación de empleo. El proyecto tuvo un impacto significativo en la generación de empleo temporal como empleo permanente. En cuanto al empleo temporal se ha estimado que durante la ejecución de las obras se han generado aproximadamente 19.452 empleos (3,121 para mano de obra calificada y 16,331 de mano de obra no calificada). Respecto a empleo permanente, este fue generado a partir de la creación de microempresas para mantenimiento vial (MEMV). El programa permitió la creación de 185 MEMV, para el mantenimiento rutinario de un total de 3,595 km, favoreciendo la generación de 1,398 puestos de trabajo, de los que el 31% corresponde a la participación de mujeres. El siguiente cuadro muestra la totalidad de MEMV creadas, así como el empleo generado con todos los programas de préstamo implementados por el Banco.

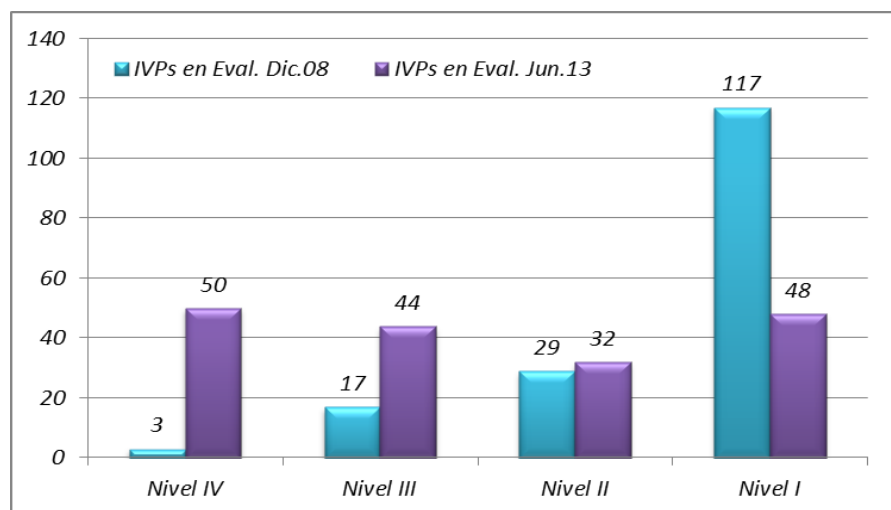
### Microempresas de mantenimiento vial en caminos vecinales a diciembre 2013

Programa	Provincias	Distritos	Caminos Vecinales		Total MEMV	Integrantes MEMV		
			Tramos	Total (Km)		Varones	Mujeres	Total
PCR I y II	116	577	623	11,641	573	2,786	1,010	3,796
PTRD	27	141	181	3,595	185	969	429	1,398
Otras Fuentes	-	34	104	1,630	100	412	148	560
<b>Total Nacional</b>	<b>143</b>	<b>752</b>	<b>908</b>	<b>16,867</b>	<b>858</b>	<b>4,167</b>	<b>1,587</b>	<b>5,754</b>

Si bien en el diseño del Programa, se consideró la importancia del proyecto como generador de empleo, entre otros atributos, no se estableció un indicador específico de generación de empleo. En este sentido, se considera que se podría incluir dicho indicador en futuras operaciones.

- 3.2 **Generación de institucionalidad.** El proyecto, considerando el contexto de descentralización del país, promovió la generación de institucionalidad en los GL (Municipios Provinciales) de manera que el ciclo de la gestión pueda ser implementada a partir de esta institucionalidad provincial. Se crearon 188 IVP los cuales fueron equipados y capacitados para incrementar su eficiencia. El programa consideraba una evaluación permanente de la situación de los IVP con el fin de reforzar la asistencia técnica y capacitación, y también para identificar aquellos IVP que se encontraban en condiciones de llevar a cabo todo el ciclo de gestión vial, tan sólo con asistencia técnica de PVD. Es así que en el tiempo se ha podido apreciar una mejora significativa de la situación de los IVP, tal como se muestra en el siguiente gráfico. El nivel IV corresponde a los IVP de mayor desarrollo, mientras que el nivel I corresponde a un desarrollo incipiente.

**Evolución de los IVPs por Niveles  
Periodo 2008 - 2013**



Fuente: Base de Datos de Tipología 2008 - 2013. Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional de Provías Descentralizado de PVD

- 3.3 **Modelo de gestión Vial.** El modelo de gestión vial implementado por el Programa, no solo fue utilizado en la propia implementación del Programa, sino que además es utilizado por los GL en la implementación de proyectos ejecutados con recursos propios. Muchos de los GL utilizan sus planes viales participativos,

tercerizan el mantenimiento con microempresas, de manera que el camino se mantiene transitable durante un periodo prolongado.

- 3.4 **Inclusión y género en el ciclo del proyecto.** El PTRD en su diseño, propuso continuar los logros alcanzados por los programas anteriores (PCR I y PCR II) para enriquecer el enfoque de género y la transversalización de la perspectiva de inclusión, ciudadanía y democracia. En el marco del programa se realizaron un conjunto de estudios y actividades que buscaba sensibilizar y generar capacidades a los principales actores que participaban en el ciclo del proyecto. También se realizaron experiencias piloto de aplicación y validación de la propuesta de género e Inclusión Ciudadanía y Democracia (ICD) en la gestión vial, ello con el objetivo de mostrar evidencias concretas de la rentabilidad social y económica de aplicar la perspectiva de género, desde el punto de vista de acumulación de capital social y competitividad. Las zonas en las que finalmente se desarrollaron los pilotos fueron: Ancash, Piura, Arequipa y Amazonas.
- 3.5 **A partir de la aplicación de los pilotos.** Se: (i) identificaron buenas prácticas de género en zonas piloto; (ii) validó las metodologías de los instrumentos de género para las capacitaciones; (iii) identificaron debilidades institucionales, como carencia de información sobre las obras y mantenimientos en términos de: N° personas contratadas y diferenciadas por sexo, estado de contrataciones, etc.; (iv) identificación de lecciones aprendidas y recomendaciones de cómo incorporar género en todo el ciclo de la gestión vial incluyendo a la VDL; y (v) capacitación de GL-IVPs para emitir normas y ejecución de acciones de género en el ciclo de gestión vial. Un resumen del desarrollo del tema de Género en el Programa, se puede revisar en el Enlace Electrónico 5.
- 3.6 **Programa de monitores.** El programa de monitores consiste en la contratación de egresados y/o bachilleres de las universidades públicas con el fin de brindar apoyo de carácter técnico a las acciones que realizan los IVP así como brindar asistencia técnica y seguimiento a las actividades realizadas por las microempresas rurales encargadas del servicio de mantenimiento rutinario en los caminos vecinales y departamentales. Este programa de monitores tiene múltiples beneficios puesto que por un lado permite que estudiantes recién egresados adquieran rápidamente habilidades prácticas en campo, y por lado, permite brindar asistencia técnica a los IVP y microempresas. En el marco del programa se contrataron a 537 monitores.
- 3.7 **Generación de contratistas locales.** Si bien no existe evidencia documentada de la cantidad de contratistas locales a partir de la implementación de los distintos programas de Caminos Rurales (CR), existe evidencia que permite inferir la proliferación de contratistas locales. Al inicio de la implementación del Programa, y considerando el permanente crecimiento económico del país, muchos de los procesos de selección de contratistas fueron declarados desiertos. En ese contexto, se propuso una revisión de los criterios de calificación de los procesos, con el fin de bajar las vallas establecidas para las empresas, pero sin afectar sustancialmente la calidad de las obras. Luego de dichas revisiones se redujeron al mínimo los procesos declarados desiertos, y permitió el ingreso de empresas contratistas de

menor escala, que en términos generales han realizados trabajos con buena calidad y altos estándares. Ello permitiría inferir la creación de un mercado de contratistas locales.

- 3.8 **Ventana de Desarrollo Local (VDL).** El objetivo de la VDL era promover la identificación y desarrollo de proyectos económico-productivos en el área de influencia de los caminos rehabilitados por el Programa generando condiciones para un desarrollo económico y social que a la vez incrementen la rentabilidad socio-económica de la inversión realizada.
- 3.9 El PTRD propuso la implementación de la VDL como una manera de mejorar los impactos de su intervención y generar oportunidades económicas para población en situación de pobreza, a través del encuentro de la infraestructura vial con iniciativas económicas productivas.
- 3.10 El esquema también incorporaba el fortalecimiento de las Gerencias de Desarrollo Económico de los GL, toda vez que es competencia de los gobiernos regionales y locales promover el desarrollo de sus territorios. En esta etapa se buscó validar una estrategia de intervención orientada a promover políticas públicas por parte de los GL, que promueven el desarrollo de actividades económicas productivas en el ámbito rural, que incluye los de influencia de los caminos rehabilitados por el PTRD.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados esperados y logros de VDL:

Variable	Meta	Resultados alcanzados
Cobertura	30 provincias	30 provincias
GLs promueven actividades productivas mediante el financiamiento e implementación de proyectos identificados en el PDCN	De 90 proyectos elaborados, identificados en el PDCN, 50% (45) son financiados e implementados	45 proyectos fueron financiados e implementados con fondos públicos en especial de gobiernos locales
Organizaciones de productos logran el financiamiento de sus planes de negocios	DE 90 planes de negocios elaborados, 50% (45) son financiados	50 planes de negocios fueron financiados en especial con fondos públicos
Gobiernos locales aprueban medidas de políticas para la promoción de proyectos productivos	90 medidas de políticas aprobadas por los gobiernos locales	60 medidas de políticas son aprobadas por gobiernos locales
Apalancamiento de fondos	(Fondos movilizados / inversión VDL)	3.3%

- 3.11 Se puede destacar que de la inversión realizada, se lograron apalancar recursos de otras fuentes que representaban el triple de la inversión realizada: se invirtió S/7 mm y se apalancaron recursos por S/26 mm.

## C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)					
Infraestructura de Transporte					
Indicador clave		Unidad de Medida	Meta original	Reestruct.	Logro
			2007	2013	
1	Kilómetros de caminos vecinales rehabilitados.	km	3,000	3,310	3,277
2	Kilómetros de caminos con mantenimiento periódico.	km	11,200	7,608	7,811
3	Puentes mejorados y construidos.	Unid	50	1	1
4	Kilómetros de caminos de herradura mejorados.	km	2,000	2,526	2,444
5	Caminos vecinales rehabilitados que cuentan con mantenimiento rutinario.	km	20,000		16,867
<p><b>Explique brevemente las diferencias:</b> Como se comentó previamente, el programa afrontó un crecimiento económico del país que implicó un incremento sustancial del costo de las obras. Ello implicó una reestructuración de las metas del programa, solicitado tanto por el Ejecutor como por el Prestatario. No se modificó el objetivo del programa ni la estructura de los componentes, solo el sinceramiento de las metas, en base al nuevo contexto económico. En estas nuevas metas, si bien se superó las metas de caminos rehabilitados, se redujo la participación del mantenimiento periódico. Respecto al mantenimiento rutinario, aparentemente la meta habría menor a la prevista, sin embargo, muchos de los caminos han sido re categorizados (a caminos departamentales) y no se cuenta con información respecto a dichos caminos que estarían a cargo de los Gobiernos Regionales (GR).</p> <p>En cuanto al indicador de puentes, si bien en el marco del Programa no se rehabilitaron puentes, el MTC cuenta con un Programa más intensivo de mejoramiento de puentes en los 3 niveles de red vial. Es así que desde el 2007 Provías Descentralizado, realiza esfuerzos importantes para la construcción de puentes en vías vecinales, y con recursos propios, se vienen ejecutando los estudios y obras para 20 puentes (de diferentes tipos y metrajes) en vías vecinales con una inversión total estimada de US\$ 35.8 millones.</p> <p>Asimismo, a partir del 2014, se tiene previsto la atención de esta infraestructura en dos líneas adicionales a la anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instalación de puentes metálicos modulares: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se adquirieron estructuras metálicas por un monto de US\$ 13,047,294 para el remplazo de 65 puentes en vías vecinales a nivel nacional.</li> <li>○ Se tiene previsto que en el segundo semestre del 2014 se logre la adquisición de estructuras metálicas por un monto de US\$ 35,714,286 para el remplazo de otros 150 puentes en vías vecinales a nivel nacional.</li> </ul> </li> </ul>					

<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de estudios y ejecución de obras para la construcción de puentes en caminos vecinales de zonas en extrema pobreza, los cuales serían financiados por el Fondo para la Inclusión Económica de zonas rurales (FONIE).</li> </ul>
---

<b>Estudios y Supervisión</b>					
<b>Indicador clave</b>		<b>Unidad de Medida</b>	<b>Meta original</b>	<b>Reestruct.</b>	<b>Logro</b>
			<b>2007</b>	<b>2013</b>	
1	Estudios definitivos elaborado para rehabilitación de caminos vecinales	km		2,488.00	2,526.13
2	Estudios definitivos elaborados para el mejoram. de caminos de herradura normales.	km		2,365.00	2,541.49
3	Estudios definitivos elaborados para el mejoramiento de caminos de herradura turístico	km		161.00	132.00
4	Expedientes técnicos elaborados para el mant. Periódico de caminos vecinales	km		941.00	1,814.00
<b>Fortalecimiento Institucional</b>					
<b>Indicador clave</b>		<b>Unidad de Medida</b>	<b>Meta original</b>	<b>Reestruct.</b>	<b>Logro</b>
			<b>2007</b>	<b>2013</b>	
1	IVPs creados y en funcionamiento.	IVP	100	150.00	173
2	Planes viales provinciales participativos formulados.	Planes	150	123.00	121
3	Marco normativo técnico, ambiental y social para la gestión de caminos vecinales instituido en el Manual de Operaciones e implementado, incluyendo la planificación, estudios, obras, mantenimiento y operación de los caminos.		1		1
4	Funcionarios de los GL y de las IVPS entrenados y capacitados en los temas técnicos, ambientales, sociales, financieros y de adquisición del programa.	Personas de GL-IVP capacitadas	300	12,000.00	11,665

5	Contratos de ejecución y de supervisión de obras firmados por las IVP dentro de los plazos y de los recursos establecidos en el Manual de Operaciones del Programa y los correspondientes POA	Contratos	200		124
6	Contratos para mantenimiento rutinario firmados, considerando mecanismos de supervisión instituidos y fortalecidos para verificación de la calidad de los servicios ejecutados.	Contratos	200		185
7	Microempresarios capacitados y ejecutando adecuadamente sus trabajos.	Microempre- sa	500		1398

Ventana Desarrollo Local					
Indicador clave		Unidad de Medida	Meta original	Reestruct.	Logro
			2007	2013	
1	Planes de desarrollo provincial ejecutados validados y priorizados por las comunidades locales al finalizar el programa.	Planes	15	30	30
2	Actividades productivas desarrolladas a través de VDL.		80		
3	Planes Piloto: Contarán con su propio sistema de monitoreo y línea de base específicas asociadas a sus objetivos.		1		

**Explique brevemente las diferencias entre los productos planeados y ejecutados.**

**Resumen del Progreso en la implementación (PI):**

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> <b>Satisfactorio</b> (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
--	--	--	--

## D. Costos del proyecto

### PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

(En miles de US\$)

PRESUPUESTO ORIGINAL					PRESUPUESTO FINAL			
Componentes	TOTAL	BID	BIRF	GOB	TOTAL	BID	BIRF	GOB
<b>1 Infraestructura de Transporte Rural</b>	<b>108,640</b>	<b>38,916</b>	<b>38,916</b>	<b>30,808</b>	<b>134,439</b>	<b>43,856</b>	<b>43,841</b>	<b>46,742</b>
<b>1.1 Obras</b>	<b>90,200</b>	<b>31,405</b>	<b>31,405</b>	<b>27,390</b>	<b>118,466</b>	<b>38,493</b>	<b>38,348</b>	<b>41,625</b>
Rehabilitación de Caminos Vecinales (2,500 km)	40,000	13,800	13,800	12,400	72,967	23,473	23,246	26,248
Rehabilitación de Caminos Vecinales (500 km)	7,680	2,650	2,650	2,380	573	140	183	250
Mantenimiento Periódico (11,200 km)	31,360	10,976	10,976	9,408	37,706	12,932	12,963	11,811
Mejoramiento y Construcción de Puentes (50)	4,000	1,680	1,680	640	309	112	145	52
Otra Infraestructura Transporte Rural	1,000	420	420	160	-	-	-	-
Mejoramiento de Caminos de Herradura (2,000 km)	5,000	1,500	1,500	2,000	5,656	1,729	1,683	2,244
Mejoramiento de Caminos de Herradura Turísticos (150 km)	900	270	270	360	1,254	105	128	1,021
Estabilización de Taludes y Microcuencas	260	109	109	42	-	-	-	-
<b>1.2 Estudios y Supervisión</b>	<b>18,440</b>	<b>7,511</b>	<b>7,511</b>	<b>3,418</b>	<b>15,974</b>	<b>5,364</b>	<b>5,493</b>	<b>5,117</b>
<b>Estudios</b>	<b>11,047</b>	<b>4,640</b>	<b>4,640</b>	<b>1,767</b>	<b>6,450</b>	<b>2,263</b>	<b>2,286</b>	<b>1,901</b>
Estudios de Caminos Vecinales (Planes Viales)	3,879	1,629	1,629	621	3,309	1,141	1,132	1,036
Estudios Caminos de Herradura (2,500 km)	1,250	525	525	200	1,500	552	575	373
Estudios Caminos de Herradura Turísticos (150 km)	118	50	50	18	522	184	191	147
Estudios de Mantenimiento Periódico (11,200 km)	5,600	2,352	2,352	896	1,119	386	388	345
Estudios de Puentes (50)	200	84	84	32	-	-	-	-
<b>Supervisión</b>	<b>7,393</b>	<b>2,871</b>	<b>2,871</b>	<b>1,651</b>	<b>9,524</b>	<b>3,101</b>	<b>3,207</b>	<b>3,216</b>
Supervisión Caminos Vecinales (Planes Viales)	3,815	1,602	1,602	611	6,048	2,030	2,030	1,988
Supervisión de Caminos Mantenimiento Periódico	3,135	1,097	1,097	941	3,372	1,050	1,150	1,172
Supervisión Caminos de Herradura Turísticos	43	15	15	13	71	12	10	49
Supervisión de Puentes	400	157	157	86	34	9	18	7
<b>2 Desarrollo de Capacidades Locales</b>	<b>12,200</b>	<b>5,124</b>	<b>5,124</b>	<b>1,952</b>	<b>11,451</b>	<b>4,626</b>	<b>4,588</b>	<b>2,237</b>
Planes Viales (200 Planes)	3,000	1,260	1,260	480	2,115	885	898	332
Planes de Transporte Integrados	200	84	84	32	-	-	-	-
Desarrollo de Capacidades Locales	4,500	1,890	1,890	720	3,754	1,500	1,439	815
Equipamiento de los Institutos Viales Provinciales	1,500	630	630	240	1,514	526	548	440
Apoyo al Sistema de Mantenimiento	3,000	1,260	1,260	480	4,067	1,714	1,703	650
<b>3 Desarrollo de Políticas y Regulación</b>	<b>2,450</b>	<b>1,029</b>	<b>1,029</b>	<b>392</b>	<b>1,554</b>	<b>522</b>	<b>568</b>	<b>464</b>
<b>3.1 Institucionalidad</b>	<b>1,950</b>	<b>819</b>	<b>819</b>	<b>312</b>	<b>1,401</b>	<b>468</b>	<b>518</b>	<b>415</b>
Difusión buenas prácticas	400	168	168	64	85	32	35	18
Promoción de Investigación de Vialidad	200	84	84	32	154	30	39	85
Búsqueda de Financiamiento para Transporte Rural	250	105	105	40	31	14	13	4
Equipamiento de Provias Descentralizado	1,000	420	420	160	1,100	380	418	302
Fortalecimiento de Capacidad de PVD	100	42	42	16	30	12	12	6
<b>3.2 Desarrollo de Políticas y Regulación de Transporte Rural</b>	<b>500</b>	<b>210</b>	<b>210</b>	<b>80</b>	<b>152</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>48</b>
Políticas de Transporte Rural	400	168	168	64	152	54	50	48
Propuesta de Ley de Transporte Rural	100	42	42	16	-	-	-	-
<b>4 Transporte y Desarrollo Rural</b>	<b>1,945</b>	<b>787</b>	<b>787</b>	<b>371</b>	<b>1,569</b>	<b>561</b>	<b>572</b>	<b>436</b>
Ventana de Desarrollo Local	1,281	538	538	205	1,272	494	501	277
Intervenciones Multisectoriales (Planes Transp Integrados)	664	249	249	166	298	68	71	159
<b>5 Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Impacto</b>	<b>2,000</b>	<b>791</b>	<b>791</b>	<b>418</b>	<b>739</b>	<b>169</b>	<b>165</b>	<b>405</b>
Sistema de Información	300	105	105	90	-	-	-	-
Línea base y evaluación de impactos socioeconómicos	1,300	546	546	208	517	131	128	258
Sistema de seguimiento y monitoreo	280	98	98	84	222	39	37	146
Seguimiento de Estudios	120	42	42	36	-	-	-	-
<b>6 Gestión y Administración del programa</b>	<b>15,000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,000</b>	<b>15,000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,000</b>
Gestión y Administración del programa	15,000	-	-	15,000	15,000	-	-	15,000
<b>7 Auditoría Financiera y Operativa</b>	<b>500</b>	<b>210</b>	<b>210</b>	<b>80</b>	<b>809</b>	<b>265</b>	<b>265</b>	<b>279</b>
Auditoría Financiera y Operativa	500	210	210	80	809	265	265	279
<b>8 Imprevistos</b>	<b>6,765</b>	<b>3,143</b>	<b>2,643</b>	<b>979</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Imprevistos	6,765	3,143	2,643	979	-	-	-	-
<b>9 FIV y Otros Gastos Financieros</b>	<b>500</b>	<b>0</b>	<b>500</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
FIV y Otros Gastos Financieros	500	0	500	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>150,000</b>	<b>50,000</b>	<b>50,000</b>	<b>50,000</b>	<b>165,562</b>	<b>50,000</b>	<b>50,000</b>	<b>65,562</b>

- 3.12 El proyecto incrementó el presupuesto total en un 10% respecto a lo previsto originalmente. El presupuesto original ascendía a US\$150 mm y al final del proyecto asciende a aproximadamente US\$165 mm.
- 3.13 Las diferencias más significativas se produjeron en el Componente 1; es decir, en las obras del proyecto. Se observó que los costos estimados al inicio del Programa no se ajustaban a los costos que resultaron de los estudios definitivos elaborados. Esto debido a que los costos promedio usados como parámetros para la determinación del monto total de inversión requerida para la rehabilitación de los caminos vecinales del programa, fueron similares a los del PCR, sin tener en cuenta que para el PTRD se proponía un nivel de intervención superior que debía ser diferenciado por el Índice Medio Diario (IMD) y zona geográfica, considerando partidas como por ejemplo movimiento de tierras, pavimentos, obras de arte, distancias de recorrido hacia canteras.
- 3.14 El incremento en los costos obedeció además a que desde el 2007, el País experimentó un rápido crecimiento en la industria de la construcción. El denominado “*boom* de la construcción”, a su vez generó un incremento en la demanda de la mano de obra (calificada y no calificada) y maquinaria para construcción. Esta situación se tradujo en un incremento salarial y en el costo de alquiler de maquinaria, repercutiendo directamente en los costos de obra.
- 3.15 Considerando los ajustes por el incremento en los costos, así como la demanda por parte de los beneficiarios del programa, se propusieron modificaciones en las metas de infraestructura que se alcanzarían al término del programa.

#### **IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO**

##### **A. Análisis de los factores críticos**

- 4.1 En términos generales, la implementación del proyecto se considera satisfactoria, requiriendo extensiones de plazo por 21 meses para poder culminar las metas previstas. Dada la complejidad del proyecto, desde el punto de vista de la cantidad de procesos de contratación que fueran llevados a cabo, así como la contratación de consultorías, el Banco considera que tuvo una implementación satisfactoria. En el PTRD se llevaron a cabo 1,600 procesos de contratación, entre consultores individuales, firma consultores y contratistas. De las evaluaciones periódicas que se realizaban no se identificaron temas críticos de implementación. Si bien al inicio del programa hubo un retraso inicial en la implementación de las obras de rehabilitación, una vez que se iniciaron, se realizaron de una manera acelerada, lo cual permitió que en el 2010 el Programa alcance el 72% de las metas de sus metas de rehabilitación.
- 4.2 No obstante esta adecuada ejecución, a continuación se comentará lo que se considera los aspectos críticos que se dieron durante la implementación del proyecto, y la manera como estos fueron abordados por la Unidad Ejecutora (UE).

- (i) **Cambio de contexto económico:** Al inicio de la implementación del programa, y considerando el permanente crecimiento económico del país, muchos de los procesos de selección de contratistas fueron declarados desiertos. Ello se debió por el incremento del mercado de la construcción que elevó la demanda tanto pública como privada por empresas contratistas, las cuales concentraron su accionar en obras de gran escala, restando interés por obras de menor escala y más aún en áreas rurales. En dicho contexto, se propuso una revisión de los criterios de calificación de los procesos, con el fin de reducir las vallas establecidas para las empresas, pero sin afectar sustancialmente la calidad de las obras. Luego de dichas revisiones se redujeron al mínimo los procesos declarados desiertos, y permitió el ingreso de empresas contratistas de menor escala, que en términos generales han realizados trabajos con buena calidad y altos estándares.
- (ii) **Ejecución descentralizada:** Si bien el programa fue diseñado considerando el contexto y los principios de la Descentralización que estaba implementando el país, al inicio del Programa la ejecución descentralizada, es decir la ejecución directa por parte de los IVP, estuvo limitada a la realización de los estudios de preinversión. El enfoque de PVD fue la de poder contar con una masa crítica de IVPs con altas capacidades para poder descentralizar la ejecución, puesto que se requería una ejecución acelerada, en un contexto en el que GdP había priorizado la inversión en infraestructura para sostener el crecimiento económico y generar mayor empleo. PVD también consideraba que la ejecución descentralizada debería implementarse luego del cambio de gestión de municipios provinciales a fin de reducir los riesgos por el cambio de personal de los IVP. En ese contexto, luego de transcurrida más de la mitad del periodo de ejecución del programa, se decide ejecutar descentralizadamente aproximadamente 2,100 km de Mantenimiento Periódico de caminos, lo cual representaba el 28% de la meta total del Mantenimiento Periódico del Programa. A la fecha no se cuenta con la evaluación de dicha ejecución descentralizada, los temas críticos identificados que serían incorporados en los futuros programas. No obstante, se hubiera esperado que la ejecución descentralizada, de una manera acotada, se hubiera implementado desde los inicios del programa a fin de obtener lecciones aprendidas y mejorar el proceso.
- (iii) **Rotación de personal en GL:** Uno de los retos que tuvo enfrentar la implementación del proyecto fue la alta rotación del personal de los IVP generados por decisiones del GL. Por ello, la asistencia técnica y capacitación que se brindaba tenía que ser permanente a fin que las capacidades no se vean afectadas. Adicionalmente en el 2010, se produjo un cambio de alcaldes provinciales que implicaría cambios significativos de personal al interior de los IVP. El cambio de gestión de alcaldes implicó que el 83% de los alcaldes fueran cambiados, lo cual generó un cambio en el 47% de los gerentes de los IVP, mientras que un 24% de los IVP estuvieran sin gerente por un periodo de dos años. Muchos de los nuevos

gerentes de los IVP eran designaciones políticas, con poca experiencia en (CR). Estos cambios también fueron un motivo para postergar la ejecución descentralizada a los IVP hasta que se produzca el cambio de gestión del 2010. Las acciones que tomó PVD para mitigar los impactos de los cambios fueron: (i) difusión del programa a los postulantes como alcaldes provinciales; (ii) se incorporó a los municipios distritales en la supervisión de los IVP, por lo que no sólo serían supervisados por los municipios provinciales; y (iii) incorporación de perfiles para los gerentes de los IVP, los cuales debían ser ingenieros o economistas.

- (iv) **Implementación de las acciones de fortalecimiento institucional:** Tal como se mencionó previamente, el proyecto tuvo una buena performance en cuanto a la ejecución de las obras físicas, que constituían la mayor cantidad de recursos del programa. No obstante, las acciones de fortalecimiento institucional previstas en el Programa no fueron implementadas al mismo ritmo y no se implementaron al inicio del programa, tal como hubiera sido lo esperado. Este retraso tuvo diversos motivos, por un lado, la falta de planes operativos concretos, y en algunos momentos, los cambios de gestión de PVD generaron una concentración del énfasis de ejecución en las obras físicas. Estos cambios de los énfasis del Programa, sujetos a cambios del personal de la unidad ejecutora requieren ser evaluados y tomarse como lección aprendida.

No obstante lo anteriormente señalado, aún con la reorientación de las actividades de fortalecimiento institucional los resultados esperados se habrían producido: si bien se realizaba un seguimiento a los productos, se consideraba que más relevante era realizar el seguimiento a la situación de los IVP, que reflejaría los impactos de las acciones de fortalecimiento institucional en los IVP. El ejecutor realizaba un seguimiento detallado, mediante un conjunto de indicadores respecto a la situación de los IVP, para medir su evolución. Se deberá tener en cuenta que los IVP eran agrupados en 4 categorías, siendo el nivel I el más incipiente y el nivel IV el más desarrollado. Tal como se aprecia en el Gráfico incluido en la sección 3.2 de este documento, ha habido una evolución notable de los IVP desde el 2008. Los IVP de categoría IV que en el 2008 eran solo 3, al final del Programa eran 50. Asimismo, se aprecia una reducción significativa de los IVP de Nivel I.

## B. Desempeño del prestatario/Agencia Ejecutora

I.1.a.1.1.1.1 Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Muy Satisfactorio (MS)</b>	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

- 4.3 El Banco considera que la agencia ejecutora ha efectuado una labor muy satisfactoria durante la implementación del proyecto. Durante la ejecución del proyecto adoptó medidas correctivas cuando se presentaron problemas y tuvo la capacidad de adaptar adecuadamente el programa a los cambios de contexto. Los procesos de adquisiciones y contrataciones con recursos de los Bancos fueron llevados a cabo cumpliendo con las políticas de los Bancos, y supervisando y

monitoreando el proyecto, a fin que los productos del proyecto sean de calidad. Cabe destacar la complejidad del proyecto, en términos de cantidad de obras de rehabilitación, estudios y consultorías realizadas. A pesar de dicha complejidad, y a pesar que el proyecto tuvo ampliaciones de plazo, éstas no superaron los 24 meses, lo cual resulta bastante adecuado para la complejidad del programa. Asimismo, se debe indicar que se presentaron determinadas situaciones que fueron investigadas como casos de fraude y corrupción por la Oficina de OII, principalmente por información falsa presentada por empresas contratistas, no obstante, son pocos los casos presentados con relación a la cantidad de procesos llevados a cabo.

### **C. Desempeño del Banco (ver Anexo I)**

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

- 4.4 El ejecutor ha provisto una clasificación independiente y comentarios sobre el desempeño del Banco durante la ejecución del programa, la cual se adjunta como Anexo al presente informe.

## **V. SOSTENIBILIDAD**

### **A. Análisis de factores críticos**

- 5.1 La evolución conceptual de los distintos programas de CR ejecutados demuestran que la gestión de la vialidad rural está, paulatinamente, alcanzando su sostenibilidad. La primera fue la sostenibilidad técnica, demostrando que caminos con bajo costo de rehabilitación, sujetos a un estricto programa de mantenimiento rutinario pudieron cumplir y, en algunos casos superar, el ciclo de vida útil previsto; también demostró que, con mantenimiento periódico, se puede prolongar con un mínimo de inversión, dicha vida útil; las microempresas, han sido un instrumento útil para proveer mantenimiento rutinario, a la vez que han generado empleo y actuado como catalizadoras para otras iniciativas de desarrollo local a nivel comunitario, dándole sostenibilidad a su gestión; a partir de las MEMV y su éxito se obtuvo la sostenibilidad social y política, confirmada en el apoyo de las comunidades beneficiarias y las autoridades locales; siguió la sostenibilidad financiera del mantenimiento, que requirió en las primeras etapas el financiamiento parcial del Banco, estando su costo hoy a cargo de los GL, con el apoyo del presupuesto de la Nación, que asigna recursos mediante transferencias con destino predeterminado. Por último, se encuentra la sostenibilidad institucional, la que, si bien posee gran complejidad, la solución propuesta (IVP) cuenta con el apoyo creciente de las autoridades locales y de aquéllas nacionales vinculadas al proceso de descentralización.
- 5.2 Respecto a la sostenibilidad financiera del mantenimiento, si bien a la fecha existen transferencias directas del Gobierno Nacional a los GL para el mantenimiento a través de microempresas, proceso que es verificado por PVD,

sería importante que este flujo de recursos se pueda prever de manera multianual. Estas asignaciones se establecen en las Leyes de presupuesto anuales, para lo cual cada año, el MTC tiene que plantear dicho requerimiento al Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que se requeriría un marco general que establezca la prioridad de dicho gasto.

- 5.3 En cuanto a la sostenibilidad institucional, será importante generar un marco normativo que permita garantizar la sostenibilidad de los IVP. Por ello, será necesario que a futuro se retome la iniciativa del desarrollo de una Ley de Transporte Rural, o el conjunto normativo que permita dar la sostenibilidad a los IVP junto con otros temas que requerirá ser regulados.

## **B. Riesgos potenciales**

- 5.4 No se han identificado riesgos significativos con alta de probabilidad de ocurrencia. En general el riesgo de la implementación del proyecto fue considerado bajo. Los potenciales riesgos como baja capacidad de los GL, financiamiento del mantenimiento, fueron abordados adecuadamente por la UE. No obstante, se puede indicar que potenciales riesgos estarían vinculados a los siguientes temas:

- (i) **Cambio de contexto económico del país.** El esfuerzo de la mejora de la vialidad vecinal se ha podido mantener e incrementar en el tiempo, en la medida que el Gobierno Nacional ha podido destinar recursos para estas tareas. Cabe indicar que la longitud de la red vial vecinal consideraba hace algunos años era de 45,000 km. Recientemente, con los Inventarios viales georreferenciados implementados con el Programa se estima que la real longitud de dicha red sería cercana a los 100,000 km. Por ello, el esfuerzo financiero para poder cerrar la brecha en dicha infraestructura será mayor. Poder financiar el mantenimiento de las vías rehabilitadas por los distintos programas de caminos rurales también requerirá que el Gobierno Nacional (GN) se encuentre en una situación fiscal sólida.
- (ii) **Capacidad de ejecución.** Este tema también será abordada como la sección de capacidad institucional, sin embargo, se puede constituir como un factor de riesgo para los futuros programas. PVD, debido a su buen rol técnico como canalizador del apoyo a la mejora de la vialidad terciaria, ha recibido diversos encargos, tanto del MEF como del Fondo para Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) para apoyar en la revisión técnica de las transferencias que realizan dichas instituciones hacia los Gobiernos Locales. Ese rol, conjuntamente con su rol de ejecutor de programas implicará una reforma institucional al interior de PVD que le permita abordar todas las funciones que le vienen asignando.

## **C. Capacidad institucional**

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

- 5.5 El Banco considera que la agencia ejecutora ha realizado una labor satisfactoria durante la implementación del proyecto, por lo que consideramos que se podrán alcanzar las metas de desarrollo y las mismas serán sostenibles. No obstante,

como se indicó en la sección previa, PVD viene recibiendo funciones que escapan a su rol de UE. Los encargos que viene recibiendo están vinculados a la supervisión técnica de las transferencias financieras que realizan entidades como el MEF o el FONIE hacia los gobiernos locales para la mejora o mantenimiento de caminos rurales. En este marco, PVD requerirá revisar su organización, no sólo por las funciones adicionales, sino además incorporando su visión a futuro respecto al tratamiento de la vialidad terciaria, es decir, si se mantiene como una organización que brindará financiamiento y asistencia técnica para la mejora de la red terciaria, o si su visión será la de convertirse en un ente supervisor de toda la vialidad terciaria, generando políticas que permita la mejora del transporte rural.

## **VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

### **A. Información sobre resultados**

- 6.1 Respecto a los indicadores para la medición de los resultados, PVD tiene mucha experiencia en el seguimiento y reporte de los indicadores de productos y resultados. PVD cuenta con un Sistema Integrado de Administración (SIGAT) que le permite un manejo adecuado de diversa información. El SIGAT es usado por PVD, sus Oficinas Zonales y los IVP, lo cual les permite compartir información de presupuesto, contratos, logística, ejecución, financiamiento, etc. Adicionalmente, en el marco del programa se financió los inventarios viales Geo-referenciados que permitió contar con información del tamaño y situación de la red terciaria.
- 6.2 PVD también reporta los avances físicos y financieros de manera semestral, información que permite la actualización de la información en el PMR.

### **B. Seguimiento futuro y evaluación ex post**

- 6.3 PVD cuenta con mucha experiencia en la realización de evaluaciones de impacto de los programas implementados. Se han realizado tres evaluaciones de impacto en el 2000, 2004, 2006 para medir los impactos de los programas de caminos rurales anteriormente implementados. En el 2006, se realizó la recopilación de la línea de base para la evaluación del presente programa PTRD usando la metodología de diferencias en diferencias, en el cual se compara la situación en el Área de Influencia Directa de los caminos seleccionados, así como de los caminos testigos. Luego, al término de las obras, se realizará una segunda encuesta, con los mismos informantes. La diferencia de ambas indica el impacto neto, aislado de otros posibles factores de interferencia.
- 6.4 El estudio de evaluación de impacto llevado a cabo para el presente programa se adjunta al presente informe.

## **VII. LECCIONES APRENDIDAS**

- 7.1 La ejecución de los diversos programas de CR han brindado muchas lecciones aprendidas que se resumirán en dos partes: aquellas lecciones aprendidas generales aplicables a todo del programa, y lecciones aprendidas específicas u oportunidades de mejora para determinadas actividades del programa.

## **1. Generales**

- 7.2 **Relevancia del mantenimiento.** Tal como se indicó en la sección de sostenibilidad, el programa ha demostrado en la práctica que caminos con bajo costo de rehabilitación, con un estricto programa de mantenimiento rutinario pudieron cumplir y, en algunos casos superar, el ciclo de vida útil previsto. La relevancia del mantenimiento es el núcleo del modelo de gestión vial implementado por el programa. Esta importancia es reconocida no sólo por los actores que participan directamente en la gestión vial rural, sino también autoridades locales, la comunidad y también por el MEF quien ahora realiza transferencia a los GL para poder continuar con el mantenimiento de los caminos rehabilitados. Si bien, hay temas de agenda pendientes, se ha dado un gran paso hacia la sostenibilidad de los caminos.
- 7.3 **Coordinación intra/interinstitucional.** Respecto a las coordinaciones con el propio MTC, PVD tiene una agenda pendiente referida a la difusión de los resultados y productos obtenidos mediante la implementación de los programas. También es importante que el sector haga explícita su política de apoyo a la vialidad subnacional. Si bien, el impulsar las operaciones de préstamos para el financiamiento del proyecto, que define claramente el mecanismo de apoyo del MTC a los GL, es importante que esta iniciativa se plasme explícitamente en una Política de apoyo a los gobiernos locales, de modo que se cuente con una visión de largo plazo.
- 7.4 En cuanto a la coordinación con otros sectores, PVD no logró articular los esfuerzos de otros sectores para la implementación integral de los PIEP. No obstante hay un potencial área de trabajo en las coordinaciones con otros sectores que permitan ampliar los impactos de Ventana de Desarrollo Local (VDL). Si bien VDL tuvo impactos, estos fueron acotados a las áreas de intervención piloto. El impacto de VDL podría ampliarse si se logra alianzas estratégicas con otros sectores que acompañen a los caminos que son rehabilitados por el programa. Por ejemplo, programa de asistencia técnica a productores, mejora de productividad, entre otros, deberían acompañar de manera sistemática a las intervenciones que realiza PVD, lo cual se estima pueda potenciar los impactos del programa. Dicha agenda de coordinación con otros sectores sería una tarea pendiente.
- 7.5 **Agencia vial nacional de apoyo a vialidad subnacional.** La importancia de contar con una agencia que centralice las experiencias, genere el conocimiento, lo sintetice y difunda entre los diversos actores. Los GL no cuentan con la capacidad y recursos para desarrollar esta tarea y compartirla eficazmente con sus pares. Por ello, es imprescindible la existencia de una agencia vial nacional que realice estas tareas, formalmente institucionalizada, con una visión clara de su rol y funciones a futuro, y que estén explícitamente incluidas en las políticas del sector. Si bien PVD ha llevado con éxito la implementación del programa, requiere adecuarse a

las nuevas tareas y su visión a futuro, lo que ameritará una reestructuración y fortalecimiento de capacidades.

- 7.6 **Esquemas participativos.** La planificación participativa es esencial en la identificación de inversiones que se adapten a las necesidades locales lo cual permite un compromiso tanto de autoridades como de la comunidad en la adecuada implementación de los proyectos y su posterior mantenimiento.

## 2. Específicas / oportunidades de mejora

- 7.7 En desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales:

- Durante el inicio de la implementación del Programa se observó que se debió contar con los principales instrumentos técnicos, normativos y operativos elaborados de manera anticipada al inicio del programa. Entre estos documentos, se debe mencionar al Manual de Operaciones del Programa y el Plan de fortalecimiento de capacidades.
- Contar con una metodología de evaluación de los IVPs (la ficha de tipologización) permitió retroalimentar estrategias operativas anuales e identificar las acciones de fortalecimiento específicas que PVD, tanto en la Sede Central como en las Oficinas de Coordinación Zonal, debía desarrollar. En ese sentido, se considera que el uso de ficha ha sido una buena práctica del Programa; sin embargo, debe ser actualizada y ajustada para recoger aspectos más técnicos propios de la gestión vial.
- Durante la ejecución del Programa se evidenció que parte de las acciones del fortalecimiento deben abocarse a las propias operaciones e intervenciones del programa. En ese sentido, cada proceso del programa debe servir de ejemplo práctico para el fortalecimiento de las capacidades; así por ejemplo, las obras ejecutadas por los IVPs deben ser la puesta en práctica del modelo y procedimientos técnicos impulsados por el programa. Esta práctica no solo aseguraría el éxito en la implementación de las intervenciones, sino que servirían como metodología de evaluación de las capacidades de los gobiernos locales.

- 7.8 En la gestión vial descentralizada a través de los Institutos Viales Provinciales:

- Si bien los planes viales representan una herramienta importante para la gestión, se observó que para asegurar su legitimidad, facilitar su institucionalización y ejecución deben ser formulados con participación de los actores de la gestión vial del ámbito local, empezando por los IVPs, comités directivos, regidores, principales funcionarios municipales y sociedad civil representativa.
- Se observó que contar con un plan operativo o plan de gestión por cada IVP facilitó el seguimiento de las intervenciones y generó mayor confianza en el Comité Directivo del IVP. Por ello, tanto los planes viales como los planes operativos deben ser publicados y difundidos a todos los actores de la gestión vial descentralizada.

- Se observó que en aquellos IVPs en los que las acciones de seguimiento y la participación en el fortalecimiento de capacidades era más intensa por parte de las Oficinas de Coordinación Zonal, mostraron mejor disposición para la formulación y actualización de los PVPP, por lo que las acciones de asesoramiento de las oficinas de coordinación zonal deben ser permanentes y complementarias a las de los especialistas de la Sede Central.
- La elaboración de normas relacionadas y generación de instrumentos específicos, dieron buenos resultados; por tanto, es preciso que en futuros programas, previo a su iniciación, se elabore las normas necesarias, guías, instructivos de cómo levantar información georeferenciada y actualización de planes viales (con qué frecuencia, y a qué sistema se alimenta).
- Los PVPP deben asegurar la participación y el consenso entre los miembros del Comité Directo del IVP. Asimismo, la metodología de formulación debe seguir un criterio técnico que permita considerar a todos los distritos de manera equitativa.
- Un aporte adicional a la institucionalidad de los PVPP es la difusión entre los 3 niveles de Gobierno.
- El periodo vigencia de los PVPP debe reducirse a 05 años, de manera de mitigar el riesgo de deslegitimización por cambios de autoridad municipal.

7.9 En la elaboración e implementación de los planes de infraestructura económica provinciales:

- La propuesta de los Planes de Infraestructura Económica Provincial (PIEP), sirvió de precedente viable para la integración y organización de intervenciones multisectoriales que permitan mejorar el nivel de vida de la población rural, maximizando el impacto de las inversiones del Estado en infraestructura económica ejecutado de manera simultánea y sincronizada.
- De las metodologías utilizadas para la formulación tanto de los PVPP como los PIEP utiliza el enfoque en las potencialidades del territorio. Esta metodología permite explotar las zonas con mayor potencial de desarrollo; sin embargo, no incluye el enfoque de cadenas de valor; es decir, presentar un marco de análisis de las actividades a ser implementados por cada sector, los bienes y/o servicios finales que proveerá a la población beneficiaria y de qué modo estos afectará la vida de estas poblaciones. Asimismo, la metodología no incluye un enfoque para las zonas rurales más deprimidas que no cuentan con dotación adecuada de recursos naturales, que les haga potencialmente elegibles o priorizables. Tal situación ha generado que existan, en algunos casos, diferencias entre las intervenciones priorizadas en los planes y las intervenciones consideradas para la inclusión social.
- En los esfuerzos realizados para la implementación de los PIEP, se identificó que una dificultad a superar es que no todos los sectores tienen presencia a nivel de provincia. Esta falta de presencia de unidades ejecutoras en las unidades espaciales (provincias) donde se planificó las intervenciones multisectoriales, dificultó el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos, dificultando aún más la coordinación requerida para la ejecución simultánea y conjunta de los proyectos.

- La mayor dificultad que el modelo del PIEP tuvo que afrontar, fue que PVD, no tenga la competencia ni la capacidad articuladora. Es decir, la intervención conjunta debe ser coordinada por una instancia superior, con capacidad de convocar a los sectores y hacerle seguimiento a sus avances.

#### 7.10 En Implementación de la Ventana para el Desarrollo Local (VDL):

- Se verificó que el programa contribuye a identificar y desarrollar actividades productivas a nivel local, mediante el subcomponente de VDL, lo que permite inversiones productivas comunitarias y privadas.
- La promoción del Desarrollo Económico Local (DEL) debe partir de un claro entendimiento de la naturaleza de los bienes y servicios públicos y las competencias de los GL en la promoción de políticas públicas para el desarrollo de los mercados.
- Los procesos de aprendizaje son más efectivos si en la fase de implementación de los instrumentos de gestión (planes y proyectos) van acompañados por acciones de capacitación y asistencia técnica ligadas a resultados de los procesos y objetivo del proyecto, definidos desde su concepción (medidas de política, mesas temáticas, proyectos financiados, participación ciudadana)
- Una propuesta que se sustenta en enfoques innovadores requiere de operadores especialistas, de no existir el perfil deseado, formarlos es parte del reto para alcanzar los objetivos deseados.
- El sistema de seguimiento y evaluación de VDL, bajo el enfoque de seguimiento por procesos y evaluación por productos y resultados ha sido clave para alcanzar los resultados alcanzados.
- Existen vacíos legales e inadecuadas normas para la promoción del desarrollo económico, lo que da lugar a la escasa claridad en la definición de los proyectos para la promoción DEL.
- En todos los niveles de gobiernos, existe un fuerte sesgo y priorización por los proyectos de infraestructura, concebidas como un fin en sí mismas y la persistencia de inercia para cambiar de enfoques hacia el diseño e implementación de acciones a partir de programas de desarrollo con enfoque territorial, de cadenas de valor, competitividad y desarrollo de capacidades. En contraste existe escasa prioridad para promover acciones y proyectos DEL sobre todo si está orientado al desarrollo de intangibles, observables en el mediano y largo plazo.
- Limitada oferta de consultores especializados en implementar modelos de desarrollo económico local con un enfoque territorial y en identificar y promover políticas a nivel meso.

#### 7.11 En la ejecución de las intervenciones:

- Durante la ejecución del PTRD, se observó que las precipitaciones pluviales anuales en la sierra del país aceleran el deterioro de las vías, incluso encontrándose caminos que requerían una nueva rehabilitación luego de tres años de ser rehabilitados a nivel de afirmado. Esta situación impacta en la sostenibilidad de los proyectos, ya que a pesar de asegurar su mantenimiento, la propia inversión desaparecería antes de la vida útil promedio estimada

(10 años). Ante esta situación, es evidente que para futuras intervenciones se requiere establecer un nuevo estándar técnico para el tratamiento superficial de los caminos vecinales, que permita asegurar la transitabilidad y resistencia ante los factores climáticos y el incremento de tráfico en las zonas rurales.

- Se ha comprobado que se requiere garantizar la sostenibilidad técnica-financiera de las inversiones mediante un sistema de mantenimiento rutinario basado en microempresas. La sostenibilidad social ha sido demostrada en el apoyo de las comunidades beneficiarias y su participación en las diferentes etapas del proyecto. La sostenibilidad financiera del mantenimiento, está hoy a cargo mayoritariamente de los GL, estando pre-asignados los recursos en el presupuesto público, efectivizados a través de las transferencias.
- Se ha verificado también que las estrategias de intervención del PTRD han tenido además un importante impacto social, pues por ejemplo, las microempresas de mantenimiento vial (MEMV) creadas por el Programa han logrado la generación de empleo en el ámbito rural.
- Los costos parámetros (promedios estimados o costos unitarios) de los componentes no deben ser rígidos o en su defecto deben considerar márgenes de variación ya sea por factores inflacionarios o cambios en los costos de mercado. Durante el programa, esta situación obligó a que se realicen recortes en las alternativas técnicas planteadas por los proyectos; así como, que se tenga que poner a consulta de los Bancos, cada uno de los proyectos por costos superiores a los promedios.
- Los Institutos Viales Provinciales, cumplen roles importantes en el marco del desarrollo sectorial de la provincia, en un horizonte de mediano y largo plazo; por tanto, el fortalecimiento de capacidades de estos órganos claves de los gobiernos locales, no solo deberían estar limitados a dotarles de capacidades técnicas y de gestión, sino también de un nivel adecuado de autonomía o independencia.
- La red de caminos para el transporte no motorizado (tránsito peatonal y de acémilas) carece de registros, no se conoce cuál es la dimensión total de este tipo de vías ni cuantos caminos de herradura se tiene a nivel nacional. Como lección aprendida, se sugiere elaborar normas técnicas que definan las características, dimensiones, modalidades de intervención, competencias funcionales y sectoriales, aspectos que permitirían que estas vías sean reconocidas oficialmente.

#### 7.12 En la organización de PVD:

- PVD debe tener un rol más activo respecto a las coordinaciones con el MTC y los otros sectores y entidades; así como, la publicación y difusión de sus logros institucionales.
- La ejecución descentralizada de las actividades de mantenimiento periódico, ha verificado que los IVPS de nivel III y IV, están en capacidad técnica administrativa para poder ejecutar incluso obras.
- Se debe elaborar una metodología que permita evaluación el desempeño de los contratistas, de manera que se genere una base de datos de contratistas que no cumplan con los contratos y establecer medidas de control específicas para evitar que vuelvan incumplir nuevos contratos.

- Se ha perdido información importante respecto a la tasa de accidentes viales ocasionados por la mala condición o características técnicas de los caminos, lo que impide que para una siguiente operación se propongan alternativas al respecto.
- Una debilidad importante es el no contar con información para el seguimiento de las intervenciones gobiernos locales o de otros sectores sobre la red vial subnacional. En tal sentido, se requiere una plataforma única e integrada de control de la infraestructura rural, basada en los inventarios viales y que haga seguimiento de todas las inversiones sobre las vías identificadas.
- Para futuras operaciones, se requiere que la línea base del programa sea establecida anticipadamente, para que permita el desarrollo de las evaluaciones tempranas y oportunas. Sin embargo, se identifica que la metodología de evaluación debe ser mejorada para disminuir el riesgo de pérdida de muestra por intervenciones no controladas.

7.13 En temas de Ciudadanía, Democracia y Género (CD-Género):

- Para generar cambios en arreglos institucionales y procedimientos administrativos y el involucramiento de funcionarias/os ha sido clave e imprescindible posicionar el enfoque y la práctica de género en la Alta Dirección de PVD, y contar en las unidades orgánicas (gerencias) responsables del tema dentro de la institución.
- Para la aplicación de políticas afirmativas a favor de la inclusión de mujeres en las obras viales se necesita mejorar los niveles de coordinación y sensibilización a los funcionarios competentes del MEF para que el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE) (adscrito al MEF), levante las observaciones restrictivas efectuadas con respecto a la participación de las microempresas de mantenimiento vial rutinario en las convocatorias para ejecutar el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales rehabilitados, en cuyas labores se aplica las cotas de género para la participación femenina.
- Es necesario tener y aplicar indicadores de gestión institucional de género en PVD: Las directivas e instrumentos elaborados por PVD con fines de seguimiento de las metas correspondientes al ciclo de la gestión vial, deben precisar las responsabilidades y procedimientos para el recojo de información y elaboración de los reportes relacionados al seguimiento de los Indicadores de Ciudadanía, Democracia y Género (ICD-Género).
- Es conveniente y favorable trabajar el enfoque y la práctica de género articulado a otros enfoques de PVD y como tema integrado a la vida cotidiana y al ciclo vial. Ha permitido entender de manera práctica que trabajar con enfoque de Género empieza por tener en cuenta el irrenunciable derecho a la inclusión, que en el caso concreto de la gestión vial implica el involucramiento de mujeres y hombres –pobladores/as rurales y actores locales- en los diagnósticos, estudios, planificación, ejecución de obras de rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y supervisión.
- En programas futuros que incluya líneas de acción de CD y Género, es importante que se incluya en el Plan Operativo de PVD y de los IVPs, metas del Plan de Acción de CD y Género para garantizar la asignación de recursos humanos y económicos que lo hagan realidad.

- El tema de género ha tenido una importancia progresiva como una línea de acción del PTRD, aun cuando no está considerado explícitamente como un componente o subcomponente del programa, se pudo incorporar como un tema transversal dentro del componente “desarrollo de capacidades locales”.

Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: Programa de Transporte Rural Descentralizado	
Agencia Ejecutora: PROVÍAS DESCENTRALIZADO	
Prestatario: Gobierno Nacional del Perú – Ministerio de Transportes y Comunicaciones	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 16.04.2007	Fecha Efectividad Contrato: 06.09.2007
Fecha Evaluación Prestatario: 30.04.2014	Fecha Taller de Cierre: 14.02.2013

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario
<p><u>La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:</u></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable (MP)   <input type="checkbox"/> Probable (P)   <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)   <input type="checkbox"/> Improbable (I)</p> <p><u>Implementación del Proyecto:</u></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (HS)   <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)   <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PC)   <input type="checkbox"/> Muy Insatisf. (MI)</p> <p><u>Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:</u></p> <p><input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)   <input checked="" type="checkbox"/> Probable(P)   <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)   <input type="checkbox"/> Improbable (I)</p> <p><u>Comentarios:</u></p> <p>La sostenibilidad de las inversiones realizadas por el Programa pasa principalmente, por la asignación de recursos financieros a los gobiernos locales para el mantenimiento vial. Actualmente, los recursos para este tipo de actividades son considerados como “Gasto Corriente”, por lo que el Ministerio de Economía y Finanzas impone restricciones en su asignación. Sin embargo, en los últimos 03 años, se ha implementado medidas presupuestales que han permitido a los gobiernos locales percibir mayores recursos para estas actividades.</p>

### Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisf. (MI)

#### Comentarios:

Al cierre del Programa, se ha cumplido con una ejecución del presupuesto total del 97%, cumpliendo exitosamente las metas planteadas en los subcomponentes de infraestructura vial y desarrollo de capacidades locales. Sin embargo, quedaron por realizar actividades en materia de Políticas y Regulación de Transporte.

### Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto). (Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☒ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisf. (MI)

#### Comentarios:

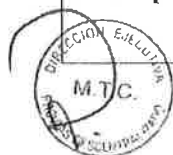
### Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

En el asesoramiento recibido por parte del Banco, se destaca el intercambio de opiniones y experiencias de otros programas e incluyendo los ejecutados en otros países, en las que viene evolucionando la gestión vial en el ámbito rural. Este asesoramiento, permitió incorporar mejoras en el diseño y en la implementación del Programa. Asimismo, la supervisión permanente realizada por los equipos de trabajo del Banco, se realizó mostrando un alto nivel profesional; así como, un trato cordial y cercano, lo que permitió una comunicación frontal, abierta y honesta de los problemas que se fueron presentando durante la ejecución del Programa. Esta relación de confianza, permitió a PVD, obtener por parte del Banco, su comprensión, colaboración y flexibilidad en la solución de los problemas.

**ACTA DE TALLER DE CIERRE**  
**PROGRAMA DE TRANSPORTE RURAL DESCENTRALIZADO**  
**(1810/OC-PE)**

**1. IDENTIFICACION**

<b>N° Operación</b>	1810/OC-PE
<b>Nombre de la Operación</b>	Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD)
<b>Organismo Ejecutor</b>	Ministerio de Transporte a través del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – Provias Descentralizado (PVD)
<b>Plazo de Ejecución</b>	Del 16 de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2013
<b>Monto Ejecutado</b>	USD 165.6 Millones
<b>Lugar</b>	Lima
<b>Fecha</b>	14 Febrero 2014
<b>Participantes Ejecutor</b>	<p>Gerencias :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios</li> <li>• Transporte Rural</li> <li>• Asesoría Legal</li> <li>• Administración</li> <li>• Desarrollo Institucional</li> </ul> <p>Oficinas Zonales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador de Ancash</li> <li>• Coordinador de Huánuco</li> <li>• Especialista Local de Puno</li> </ul> <p>Institutos Viales Provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chachapoyas</li> <li>• Yungay</li> <li>• Anta</li> <li>• Cotabambas</li> <li>• Puerto Inca</li> <li>• Sandía</li> <li>• Moyobamba</li> <li>• San Martín</li> </ul> <p>Organizaciones Rurales de Mantenimiento Vial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yungay</li> <li>• Huari</li> <li>• Huánuco,</li> <li>• San Martín</li> </ul>
<b>Participantes BID</b>	Rafael Capristan – Especialista Sectorial
<b>Participantes BM</b>	Wendy Moreano – Analista de operaciones Margarita Nuñez – Jefe de Equipo Rafael Romeo Oswaldo Patiño



## 2. OBJETIVOS

En el marco del proceso del cierre del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD), Provias Descentralizado en coordinación con el BID y el Banco Mundial realizó un Taller de Cierre realizado en la ciudad de Lima el 14 de febrero de 2014.

El taller contó con la participación de diferentes gerencias y oficinas zonales de Provias Descentralizado, así como también participantes de los Institutos Viales Provinciales y Organizaciones Rurales de Mantenimiento Vial.

El taller de cierre tuvo como propósito presentar y discutir los resultados del Programa; así como la identificación de fortalezas, debilidades y las lecciones aprendidas. Fue por este motivo que en el taller participaron los actores directos en la implementación del programa, no solo PVD, sino también alcaldes provinciales y Gerentes de IVP.

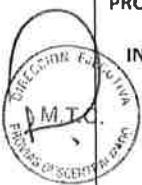
Este taller fue conducido por PVD, con el apoyo de todos los participantes. El evento contó con la participación de 67 personas.

La metodología empleada y los temas abordados se encuentran anexos en el documento Conversatorio: "Balance de la Gestión Vial Descentralizada en los Gobiernos Sub Nacionales"

## 3. RESULTADOS

A continuación se detallan las fortalezas, cuellos de botella, y propuestas para un conjunto de temas identificados, que resultó del trabajo en grupo y plenarias de discusión de todos los participantes:

Tabla 1: Fortalecimiento de las Capacidades Locales				
Gestión del Sector	ASPECTOS EXITOSOS	CUELLO DE BOTELLA	BRECHAS	PROPUESTAS DE SOLUCION
PLANEAMIENTO VIAL	Se cuentan con metodologías claras para el desarrollo de planes viales. Los Planes viales se han institucionalizado a nivel local.	Débil acompañamiento en la implementación y utilización de los Planes Viales. Escasos recursos y entrenamiento para la actualización por parte de los GL-IVPs.		Proporcionar mayores recursos y asistencia para actualizar y fortalecer planes viales.
PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES VIALES	Aumento de la demanda de inversión en la construcción de carreteras por los gobiernos locales.  El Estado ha implementado Presupuesto por Resultados siendo uno de ellos el Sector Transportes (PP 0061)	Baja disponibilidad de expedientes técnicos de Rehabilitación y Mantenimiento Periódico para la programación de inversiones.  El enfoque y disponibilidad de recursos para los trabajos preventivos	Recursos limitados	Agilizar/disminuir los procedimientos para la revisión de expedientes técnicos y el levantamiento de observaciones.  Fortalecimiento institucional vinculado al PP 0061. Revisar las capacidades financieras de los GL-IVPs y apoyarles a los que menos recursos tengan a través de Fondos.  Focalizar zonas de



		(emergencias viales)		Emergencias, tener planes de contingencia y asegurar recursos para su atención.
<b>ELABORACION DE ESTUDIOS</b>	Algunos IVP formulan perfiles y estudios finales, mientras que otros externalizan este trabajo.	Débil capacidad de algunos IVPs para formular los estudios de preinversión. Retrasos en la revisión del estudio por Provias.	Número limitado de personal en los IVPs para la formulación de estudios de preinversión.	Oficinas zonales, en lugar de Provias, deben revisar los estudios para acelerar el proceso. Más formación para los IVPs en esta área.
<b>PROCESOS DE CONTRATACION</b>	Tercerización exitosa de estudios y ejecución de obras.	La falta de conocimiento en los procesos de contratación. Restrictivas leyes de contratación en desventaja a las microempresas.	Expedientes y Perfiles no adecuados a los Términos de Referencia requerido para su aprobación y ejecución.	Capacitar a las personas involucradas en los procesos de contratación. Continuar contratación de microempresas.

**Tabla 2: Financiación de la gestión vial descentralizada**

<b>GESTION DEL SECTOR</b>	<b>ASPECTOS EXITOSOS</b>	<b>CUELLO DE BOTELLA</b>	<b>BRECHAS</b>	<b>PROPUESTAS DE SOLUCION</b>
<b>EJECUCION DE OBRAS Y MANTENIMIENTO</b>	Caminos Vecinales transitables por la rehabilitación y mantenimientos adecuados.	Insuficiente inversión y no suficientemente descentralizado.		Descentralizar la ejecución de obras a los GL-IVPs previa verificación de sus capacidades operativas y técnicas. Mayor financiamiento y mejor distribución para los GL-IVPs para nuevos tramos Evaluar qué GL-IVPs cuentan con capacidad financiera (CANON).
<b>EJECUCION FINANCIERA</b>	Rendición de los Recursos Ordinarios vía extranet de PVD  Instructivo para la transferencia de Recursos Financieros.	Demora en las rendiciones de los recursos ordinarios por parte de los GL - IVP. Escasa cultura de las rendiciones. Equipamiento inadecuado en los Gobiernos Locales - IVPs (Internet - capacidad de banda ancha).  Equipos inadecuados (Internet) en los IVPs.		Orientación técnica para crear una cultura de rendición de cuentas. Fortalecer los sistemas electrónicos.



Tabla 3: Mantenimiento de rutina de las Microempresas				
GESTION DEL SECTOR	ASPECTOS EXITOSOS	CUELLO DE BOTELLA	BRECHAS	PROPUESTAS DE SOLUCION
Capacitación a Microempresas	Se cuenta con más de 800 microempresas creadas.	Escasa formación respecto a la importancia de la capacitación de MEMV, no se asigna muchos recursos para la capacitación. Se indica que PVD no debe capacitar a ellas directamente. Muchas de las asociaciones civiles originales se están convirtiendo en consorcios o sociedades de responsabilidad limitada.	Nuevas microempresas desconocen las actividades del GEMA (Gestión de mantenimiento)	El IVP debe continuar con la capacitando periódicamente a las organizaciones rurales. Seguir con el programa de Monitores Viales.
Promoción de las Microempresas	Capacitación en formación de MICROEMPRESAS	Condición económica de pobladores rurales es limitada para asumir costos de conformación de microempresas.	Debilidad en el desarrollo de otras actividades productivas.	Gestión de recursos de apoyo económico a pobladores rurales para que se organicen en M.E.
Financiamiento de las Microempresas	La participación del MEF y de los Municipios.	Escases de políticas de estado para el financiamiento de MR, exige recursos de los GL para el MR de los CV.	El mantenimiento o rutinario no se lleva a cabo durante todo el año.	Incidencia política para implementación de Normativa que permita transferencias de recursos del GN al GL para MR o la creación de Fondos.
Procesos de Contratación de las Microempresas	Propuestas con las normas nacionales.	Ley de Contrataciones del Estado, no contempla el fin social del programa de MVR.	No todas las microempresas cumplen los requisitos y que no son sostenibles.	Realizar reuniones de coordinación entre el Ministerio de la Mujer, MTC, Ministerio de trabajo y la OSCE para tratamiento especial a MEMVR.
Inclusión de Género	Alta integración de género en las zonas rurales la ley microempresas de mantenimiento.	OSCE no permite cuota de género en las bases en los Procesos de Selección.	No todas las microempresas incluyen a mujeres.	Implementación de normas que permitan la obligatoriedad del enfoque de género en Ley de Contrataciones. Esquemas de incentivos por aporte a género.
Otro	Miles de kilómetros de caminos rurales con el mantenimiento de rutina realizado por microempresas.	Financiación débil por los gobiernos locales.	La gran mayoría de la red de carreteras no tiene el mantenimiento de rutinario.	Aumentar el apoyo y la financiación.

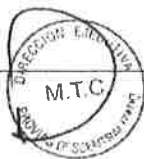
Tabla 4: Impacto sobre la calidad de los Proyectos Viales y actividades de Mantenimiento				
GESTION DEL SECTOR	ASPECTOS EXITOSOS	CUELLO DE BOTELLA	BRECHAS	PROPUESTAS DE SOLUCION
Calidad de los estudios	Estandarización de los contenidos de los TDR (Componente Ambiental, Plan Vial, Inclusión Social, etc.)	Centralismo en la evaluación de estudios Libre disponibilidad de canteras y puntos de agua Solo reposición de afirmado sin considerar obras de arte.	Los estudios no son aprobados en el tiempo contractual.	Descentralización de Competencias (Evaluación de Expedientes Definitivos).



<b>Calidad de las obras(rehabilitación)</b>	Ejecución en forma tercerizada, optimización de recursos y plazos.	Líneas de corte no actualizadas costo/Km. Extensión de las obras debido a las condiciones climáticas y los incumplimientos contractuales.	La reducción de costos que afectan a la calidad. Algunas obras no terminadas.	Actualizar costos dependiendo de la región con participación del monitor.
<b>Calidad de los servicios de mantenimiento periódico y rutinario.</b>	Mantenimiento periódico (MP) Ejecutado por empresas constructoras garantizadas, Mantenimiento Rutinario (MR) ejecutado por MEMVR capacitados.	Intervenciones de carretera no son sostenibles debido a las condiciones climáticas. Los presupuestos de mantenimiento son limitados.	Algunas carreteras son intransitables debido a la falta de mantenimiento.	Efectuar el MP oportuno. MR: Actualización periódica del GEMA por región. Capacitación Técnica Constante.
<b>Costos y presupuestos(valor de la propuesta del contrato y valor final)</b>	Contratos a suma alzada.	Los retrasos son comunes en los desembolsos.	Ampliación de plazo de ejecución (deterioro de la vía)	Descentralización de competencias, desembolsos oportunos, simplificación del proceso administrativo.

**Tabla 5: Gestión presupuestal y financiera de la vialidad rural**

<b>GESTION DEL SECTOR</b>	<b>ASPECTOS EXITOSOS</b>	<b>CUELLO DE BOTELLA</b>	<b>BRECHAS</b>	<b>PROPUESTAS DE SOLUCION</b>
<b>PROGRAMACION PRESUPUESTAL</b>	Buena parte de los Planes Viales están actualizados lo que permite hacer programación presupuestal.	No todos los IVPs hacen presupuestos. Presupuesto anual limitada y las capacidades técnicas limitadas.	Algunos IVPs no tienen planes de carreteras actualizadas o no tienen suficientes capacidades.	El personal técnico debe ser contratado a fin de que sea presupuestado. Hacer del personal y los gobiernos locales tanto de la programación presupuestaria.
<b>TRANSFERENCIAS PRESUPUESTAL</b>	Extensión a otras fuentes de financiación o fondos, tales como "FONIE".	Demora en transferencias.	Disponibilidad presupuestal Insuficiente para atender demandas y demora de ejecución.	Sensibilizar para mejorar las transferencias y gestionar mayores recursos.
<b>EJECUCION PRESUPUESTAL</b>	Equipo de gestión capacitados e instrumentos que ayudan a agilizarlo. Ejecución financiera oportuna por parte de los IVPs.	Servicios de comunicación en zonas rurales limitan un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestal. El tiempo de ejecución a veces es corto por las demoras en las transferencias, cuando llega ya queda poco tiempo para ejecutarlo al 100%.	Incumplimiento de la ejecución del presupuesto debido a los retrasos en las transferencias	Aumentar los recursos para la adecuada supervisión de la ejecución del presupuesto.



<b>EVALUACION PRESUPUESTAL</b>	El cumplimiento de los Planes Operativos.	Las dificultades de la rotación de personal.	Cumplimiento oportuno de metas.	Fortalecer los resultados del sistema de vigilancia, y comunicar los logros.
<b>RENDICION DE CUENTAS</b>	Los sistemas de información financiera apropiada. Algunos IVPs tienen personal calificado.	Algunos IVPs no tienen personal calificado. Retraso en el recojo de información de las microempresas.		Promover el fortalecimiento institucional y la meritocracia.

Tabla 6: Procesos de contratación				
GESTION DEL SECTOR	ASPECTOS EXITOSOS	CUELLO DE BOTELLA	BRECHAS	PROPUESTAS DE SOLUCION
Procesos de contratación de Estudios y obras con normas de los bancos		Normas de los bancos son muy complicadas y con frecuencia son ignorados por el personal de los gobiernos y los IVPs locales.		Simplificar procesos. Desarrollar acciones de capacitación y asesoramiento permanente.
Procesos de contratación de estudios y obras con normas nacionales	Documentos normalizados adecuados son bien conocidos por el personal en el IVPs.	Número limitado de oferentes y consultores en ciertas áreas.	Debilidad en los IVPs para formular los términos de referencia adecuados.	Capacitación continua en temas de Contrataciones con Certificación por OSCE.
Procesos de contratación de Actividades de mantenimiento con norma de los bancos				Montar reglas juntos (nacional y el Banco de) garantizar la igualdad de oportunidades.
Proceso de Contratación de Actividades de Mantenimiento con norma nacional	Empleo y nuevas habilidades para la población rural. Inclusión social y desarrollo económico en las zonas remotas.	Las normas nacionales no son lo suficientemente flexibles como para fomentar la inclusión social.		Establecer normas para la participación directa de las microempresas en las zonas rurales. .

  
**JOSE RODRIGUEZ CANTINET**  
 Director Ejecutivo PVD

Ing. JOSE RODRIGUEZ CANTINET  
 Director Ejecutivo (e)  
 PROVIAS DESCENTRALIZADO

  
**RAFAEL CAPRISTAN**  
 Especialista Sectorial BID