

GESTIÓN VIAL DESCENTRALIZADA DE LOS CAMINOS RURALES, EL CASO DEL PROYECTO ESPECIAL DE TRANSPORTE RURAL EN EL PERÚ

M. MAITA FRANCO

Proyecto Especial de Transporte Rural en el Perú, Provías Descentralizado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú

MMAITA@PROVIASDES.GOB.PE

M.NUNEZ

The World Bank, USA

mnunez1@worldbank.org

RESUMEN

El Perú inició el proceso de descentralización el año 2002 y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones lo utilizó como el instrumento de desarrollo y reforma del estado. Dentro de este marco, designó a Provías Descentralizado (PVD) para la provisión de caminos rurales, a través de tres intervenciones: el Programa de Caminos Rurales I (1995-2000), el Programa de Caminos Rurales II (2001-2006) y el Programa de Transporte Rural Descentralizado (2007-2012). Basado en la experiencia adquirida por más de 10 años, PVD ha desarrollado instrumentos técnicos, financieros e institucionales para enfrentar el desafío de la descentralización vial; así como también líneas de base y evaluaciones de impacto para medir y mejorar su eficacia.

PVD también ha comprobado la importancia de transferir la provisión pública de los caminos rurales a los gobiernos locales; siguió una estrategia progresiva con el objetivo de crear y desarrollar institucionalidad y fortalecer capacidades para la sostenibilidad de la descentralización. Con este motivo, diseñó e implementó un proyecto piloto en la Provincia de Arequipa para el establecimiento de un Instituto Vial Provincial (IVP), organismo que formuló su plan vial, ejecutó estudios y obras de rehabilitación, y conformó microempresas para el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales.

Este proyecto piloto ha sido expandido a partir del 2007, a un modelo de gestión vial descentralizado caracterizado por la institucionalidad con los IVPs, preparación de planes viales, introducción del mantenimiento periódico y rutinario, ejecución de los trabajos por terceros y por competencia, y atención a normas ambientales y sociales. Los retos de mediano plazo son pasar del transporte rural a la infraestructura regional.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. ¿Cómo descentralizar la provisión de bienes públicos como los caminos rurales?

1.1.1. *Aplicación del teorema de la descentralización*

Teorema de Oates [1]: “Para un bien público, será siempre mas eficiente o al menos tan eficiente que los gobiernos locales provean los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones”.
--

Bajo estos supuestos, habría una provisión óptima de bienes públicos locales, bienes cuyos beneficios son de carácter local.

1.1.2. Diferenciar la descentralización de los bienes públicos de los privados.

Un bien es privado, si el consumo de ese bien priva de su consumo a otras personas. Los bienes públicos son aquellos en los que el consumo de cada persona no evita que las demás personas también los consuman, los mismos que permiten descentralizar a las jurisdicciones determinadas.

1.1.3. Desarrollo institucional como factor importante de desarrollo.

Es útil pensar en el desarrollo como un proceso en el cual la libertad de los ciudadanos se expande. Esta mayor libertad se expresa también en acceso y elección sobre universos mayores de bienes y servicios. Destaca en los últimos siglos la gran expansión de los bienes públicos, caminos rurales entre ellos.

Los caminos son fundamentales para la vida del medio rural, especialmente para la interconexión de mercados y el acceso a servicios públicos. Un elemento del consumo básico, a la par que una canasta esencial de alimentos, salud primaria y educación inicial, es el acceso que debe tener una comunidad a mercados y servicios públicos para participar de la vida nacional, a través de una red vial mínima, la cual es a la vez, condición y objetivo del desarrollo.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS CAMINOS RURALES EN EL PERÚ

El Perú tiene una extensión territorial de 1,28 millones de Km² y una población de alrededor de 28,2 millones de habitantes, que en términos absolutos se ha duplicado en los últimos 40 años, con una tasa de crecimiento de 1.6% anual. La estructura administrativa peruana es: departamentos (regiones), provincias y distritos.

Hay tres grandes redes viales [2], registradas oficialmente de una longitud aproximada de 116,077.10 Km., del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), que a continuación se describen, según competencia por cada nivel de gobierno:

Nacional (primaria), conformada por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del SINAC. La competencia es del gobierno nacional a través del Ministerio de Transportes Comunicaciones (MTC), teniendo como unidad ejecutora a Provias Nacional, en una longitud aproximada de 23,595.84 Km., sobre las cuales se moviliza más del 75% de flujo de carga y pasajeros que se registra en el país.

Departamental o Regional (secundaria), conformada por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito de un gobierno regional. La competencia es de los gobiernos regionales, en una longitud aproximada de 25, 774,26 Km., recogidos en 21 IVGs departamentales, de un total de 24 regiones.

Vecinal o Rural (terciaria) y de herradura, conformada por los circunscritos en el ámbito local. La competencia es de los gobiernos locales, en una longitud aproximada de 66,707 Km., recogidos en 119 IVGs provinciales de 193 (se excluye Lima y Callao)

Los caminos rurales son provistos, por los gobiernos locales y por el MTC a través del Programa de Caminos Rurales I y II, y en la actualidad por el Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTRD), sobre la cual se presenta el estudio.

2.1. El contexto de la descentralización en el sector transportes [3]

En el proceso de descentralización como es el caso peruano, transferir la provisión pública de los caminos rurales a los gobiernos locales es trascendental, es crear y desarrollar institucionalidad con su respectivo fortalecimiento de capacidades para la sostenibilidad de la gestión de los caminos rurales.

La descentralización en el Perú, es un proceso de larga data iniciado con las disposiciones contenidas en las Constituciones Políticas de 1979 y 1993, la Ley de Reforma Constitucional [4], no obstante, con la emisión de la Ley de Bases de la Descentralización [5], publicada el 20 de julio del 2002, se inició el proceso de descentralización en el Perú tal como lo conocemos hoy en día, complementado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo [6], Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado [7], Ley Orgánica de Gobiernos Regionales [8] y Ley Orgánica de Municipalidades [9]. Desde entonces se han ejecutado diversas acciones tanto a nivel general como sectorial, inicialmente bajo la conducción del Consejo Nacional de Descentralización y luego por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); en el sector el proceso de descentralización en materia de transportes es conducido por la Comisión de Transferencia del Subsector Transportes.

En países en desarrollo como es el caso del Perú, la descentralización hay que ver como un proceso que forma parte de la reforma del estado y es un instrumento de desarrollo. Pérez Hualde [10] señala, la descentralización consiste en la atribución de facultades propias de un ente público estatal a otro ente público estatal, con personería y capacidad jurídica, patrimonio propio, autoridades y organización administrativa, también propia.

2.1.1. *Estrategia sectorial de descentralización*

Es la gradualidad y flexibilidad para hacerla sostenible a la descentralización; el eje principal del proceso progresivo y condicionado de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y gobiernos locales, y al ejercicio de estas competencias cuando estos gobiernos subnacionales acumulen un determinado nivel de capacidades de gestión. En este criterio se requiere distinguir tres momentos respecto de las competencias a entregarse a gobiernos regionales y gobiernos locales: la asignación de competencias entre niveles de gobierno, mediante un acto legislativo; la transferencia desde los sectores del gobierno nacional, como un proceso de carácter político y técnico; y el ejercicio de competencias por parte de regiones y municipalidades.

2.1.2. *Transferencia de competencias sectoriales de transportes*

Los Planes de Transferencia del Subsector Transportes, considera que el proceso de descentralización es simultánea con la reforma del estado; la presencia de ambos procesos tiene especial significado para el MTC por haberse considerado éste, como un Programa Piloto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Estos Planes, elaborados anualmente desde el 2004 al 2010, constituyen instrumentos de gestión para ejecutar el proceso formal de descentralización del MTC de manera ordenada, gradual y transparente, ya todos aprobados con sus respectivos Decretos Supremos, inicialmente por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y posteriormente por la Secretaría de Descentralización de la PCM.

La continuación del proceso de transferencia, permitirá avanzar de la descentralización administrativa a un nuevo enfoque del Desarrollo de Gestión Descentralizada, que implica identificar los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno, en el marco de las leyes de organización y funciones del MTC, las matrices de

delimitación de competencias y distribución de funciones del sector transportes en los niveles de gobierno nacional, regional y local [11], respecto a infraestructura vial de transportes, véase matriz 1.

Matriz 1 - Competencia en infraestructura de transportes

INFRAESTRUCTURA VIAL	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
Políticas, Normatividad y Regulación	Formular la política nacional y sectorial de infraestructura vial, en coordinación con los otros niveles de gobierno y sectores vinculados.	Formular y aprobar la política regional de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y sectorial.	Formular y aprobar la política local de infraestructura vial, de conformidad con la política nacional y regional.
	Formular y aprobar cuando corresponda, normas, regulaciones y lineamientos técnicos, de alcance nacional, en infraestructura vial.	Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con las normas nacionales.	Formular y aprobar normas suplementarias en infraestructura vial de nivel local, en concordancia con las normas nacionales y regionales.
Planeamiento	Formular y aprobar planes de Infraestructura vial de alcance nacional.	Formular y aprobar planes de Infraestructura vial de nivel regional, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional	Formular y aprobar planes de infraestructura vial de nivel local, en concordancia con los planes sectoriales de alcance nacional y regional.
Administración y Ejecución	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Nacional	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Departamental o Regional.	Administrar y ejecutar el desarrollo y conservación de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción.
	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos de alcance nacional, en infraestructura vial.	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos regionales, en infraestructura vial.	Conducir y ejecutar planes, programas y proyectos locales, en infraestructura vial.
	Conducir el sistema de peaje a nivel nacional y autorizar el funcionamiento; operar los peajes y pesajes en la Red Vial Nacional.	Operar peajes y pesajes en la Red Vial Departamental o Regional.	Opera peajes y pesajes en la Red vial Vecinal o Rural y peajes en vías urbanas de su jurisdicción.
	Conducir el sistema nacional de emergencias viales	Participar en el sistema nacional de emergencias viales, en lo correspondiente a la Red Vial Departamental o Regional.	Participar en el sistema nacional de emergencias viales, en lo correspondiente a la Red Vial Vecinal o Rural.
	Fiscalizar la gestión de la Red vial Nacional.	Fiscalizar la gestión de Red Vial Departamental o Regional.	Fiscalizar la gestión de Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción.
	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial a nivel nacional	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial de nivel regional.	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial y vías urbanas de su jurisdicción.
	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación, en infraestructura vial a nivel nacional	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel regional.	Ejercer las potestades sancionadora y coactiva por incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel local.
	Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas, en infraestructura vial.	Prestar apoyo técnico a los gobiernos locales, complementando las acciones del Gobierno nacional, para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas en infraestructura vial.	
	Difundir la política y normativa nacional y sectorial, de infraestructura vial.	Difundir la política y normativa sectorial y regional de infraestructura vial.	Difundir la política y normativa sectorial y local de infraestructura vial.
Supervisión y evaluación	Supervisar la gestión de la Red Vial Nacional.	Supervisar la gestión de la Red Vial Departamental o Regional.	Supervisar la gestión de la Red Vial Vecinal o Rural y vías urbanas de su jurisdicción.

	Supervisar el cumplimiento de la política nacional y sectorial, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de alcance nacional.	Supervisar el cumplimiento de la política regional, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel regional.	Supervisar el cumplimiento de la política local, la normativa, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel local.
	Evaluar el cumplimiento de la política nacional y sectorial, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de alcance nacional.	Evaluar el cumplimiento de la política regional, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel regional.	Evaluar el cumplimiento de la política local, planes, programas y proyectos, de infraestructura vial de nivel local.

2.2. Provisión pública de los caminos rurales: la experiencia en el Perú

Provias Descentralizado, es una Unidad Ejecutora del MTC, su objetivo: es promover, apoyar y orientar el incremento de la provisión pública y la mejora de la transitabilidad de la infraestructura de transporte departamental y rural, y el desarrollo institucional en forma descentralizada, planificada, articulada y regulada, con la finalidad de contribuir a la superación de la pobreza y al desarrollo del Perú. Cuenta con más de 15 años de experiencia de provisión pública de caminos rurales, como se muestra en la matriz 2 y mapa 1; y es consciente de las fortalezas y debilidades que han mostrado a lo largo de este tiempo, así como de la evolución que tienen los Gobiernos Locales en el marco del proceso de descentralización que vive nuestro país.

Matriz 2 – Evolución en la provisión pública de caminos rurales

Primera Generación 1995 – 2000	Segunda Generación 2001 – 2006	Tercera Generación 2007 – 2012
Institución: Caminos Rurales	Provias Rural	Provias Descentralizado
Programa: Caminos Rurales I (PCR I)	Caminos Rurales II (PCR II)	Transporte Rural Descentralizado (PTRD)
Financiamiento: BID, BIRF y GOP US \$ 264 millones.	BID, BIRF y GOP US \$ 151 millones.	BID, BIRF y GOP US \$ 150 millones.
Programación Presupuestal: Sistema presupuestal Programático	Continúa.	2008 - 2011 como programa estratégico: gestión por resultados.
Objetivo: En el marco de la Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza.	Contribuir a la superación de la pobreza y al desarrollo rural, mediante la mejora de la transitabilidad de los caminos rurales.	A la segunda generación, incrementar la dotación y la calidad de la provisión pública descentralizada de la infraestructura de transporte rural.
Contexto: Centralizado, con ejecución directa	A partir del 2003, se inicia el proceso de descentralización gradual.	Modelo de Gestión Vial Descentralizado
Ámbito de acción: 120 provincias en 12 departamentos, más pobres	Al ámbito del PCR I, se amplía con 8 provincias de otros 7 departamentos.	A nivel nacional 195 provincias, en 24 departamentos, a excepción de Lima y Callao
Infraestructura Vial: Rehabilitación de Camino Vecinal 8,882 Km y Caminos secundario 3,053 Km Costo por Km. \$ 12,000 / 16,000 Mejoramiento de Caminos de Herradura, 3,053 Km. Costo / Km \$ 2,000	Rehabilitación de Camino Vecinal 4,579 Km Costo / Km \$ 12,000 / 16,000 Mejoramiento de Caminos de Herradura, 3,670 Km. Costo / Km \$ 2,000	Rehabilitación de Camino Vecinal 3,352 Km Costo por Km. \$ 12,000 / 16,000 Mejoramiento de Caminos de Herradura, 2,650 Km. Costo / Km \$ 2,000

<p>Institucionales: Asistencia técnica a los Gobiernos Locales. Inicia la participación de los Gobiernos Locales, en la ejecución de las obras viales mediante actas de priorización, a través de las cuales los Alcaldes dan la prioridad de la intervención en la red vial vecinal. Creación de 395 empresas de Mantenimiento Rutinario, con pobladores aledaños a las Obras Viales ejecutadas. Crea Sistema de Monitores Viales y Administrativos en apoyo a las Microempresas de Mantenimiento Vial. Mantenimiento rutinario, financiado con Endeudamiento Externo (EE) de 10,885 Km.</p>	<p>Piloto de IVP Arequipa (2002) Creación de Institutos Viales Provinciales - 124 Apoyo en formulación de Planes Viales, en base a carencias, con participación de los Gobiernos Locales. Inicio del inventario del sistema vial vecinal, en forma tradicional. Se crean 215 microempresas, un acumulado de 613 microempresas viales, supervisión de Provias Rural. Refuerza el Sistema, con Monitores Sociales, Administrativos. Gobiernos Locales participan en el financiamiento del Mantenimiento Rutinario, con en 2% de su presupuesto del FONCOMUN, aproximadamente cofinancia con el 40% y 60% de EE y a partir del 2006 MEF. Sistematización de las actividades de mantenimiento rutinario Sistema GEMA. Se incorpora la perspectiva de Género.</p>	<p>Fortalecimiento a 181 IVPs, se espera que para el 2012 se implementen en 193 provincias y asistencia técnica a gobiernos locales para que asuman la Gestión Vial que les compete. Liderazgo de los gobiernos locales, en la formulación de 174 Planes Viales (PVPP) y 10 en proceso, en base a potencialidades. Participación de los gobiernos locales en los Inventarios Viales Georeferenciados (IVG) en 119 provincias y 16 en ejecución. A abril del 2011, 697 Gobiernos Locales, contratan los servicios de 744 microempresas, que generan 5,132 empleos: 3,952 varones y 1,180 mujeres. Fortalece el Sistema de Monitores: en descentralización 70 y viales 60. A partir del 2009 el MEF asigna fondos a los gobiernos locales previa autorización de Provias Descentralizado, para el mantenimiento rutinario de aprox. 16,000 Km. Consolidación del Sistema GEMA. Se continúa con la actividad.</p>
<p>Financieros: Manejo de los contratos tercerizados.</p>	<p>Manejo de los contratos tercerizados. Implementación del Sistema Integrado de Administración Técnica -SIGAT.</p>	<p>Inicio de descentralización con contrato de mantenimiento rutinario tercerizado, a cargo de los gobiernos locales. Ampliación del SIGAT a otras áreas.</p>
<p>Sociales: Inicia el rompimiento del monopolio del gobierno nacional, en las inversiones de la red vial rural. Sensibiliza al gobierno nacional sobre la importancia de la red vial vecinal en el crecimiento económico del país. Mejoramiento de caminos de herradura, con participación de las comunidades rurales.</p>	<p>Mayor participación de gobiernos locales en la Gestión Vial. El MEF inicia destinar presupuesto para mantenimiento rutinario, a los primeros tramos transferidos a los gobiernos locales. Continúa esta actividad.</p>	<p>Gobiernos locales, empiezan a asumir sus competencias. MEF, destina presupuesto para el mantenimiento rutinario. Continúa esta actividad.</p>
<p>Complementariedad:</p>	<p>Piloto de Ventana para el Desarrollo Local VDL.</p>	<p>Continúa la VDL Piloto de intervenciones multisectoriales PIEP.</p>
<p>Evaluaciones de impacto: 2000 primera evaluación (retrospectiva)</p>	<p>2004: evaluación del PCR I y Línea de base del PCR II. 2006: evaluación PCR I respecto al 2004, evaluación del PCR II y Línea de Base del PTRD.</p>	<p>Por realizar, evaluación de impacto económico, social, ambiental e institucional, de la intervención de caminos rurales del PCR y PTRD; ampliar la Línea de Base del PTRD.</p>

2.2.1. Características de Modelo de Gestión Vial Descentralizado del PTRD

Hay ventajas de la estructura administrativa peruana para pensar que la descentralización de bienes públicos como los caminos rurales es más eficiente a nivel provincial que a nivel distrital, en la figura 1, se muestra las características generales del Modelo de Gestión Vial Descentralizada y en la matriz 3, el desarrollo de cada una de ellas.

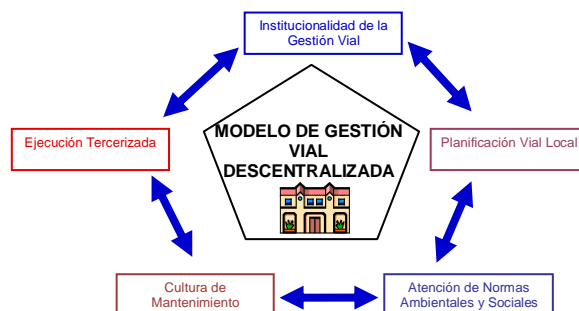


Figura 1 – Características del Modelo de Gestión Vial Descentralizada

Matriz 3 – Desarrollo de cada característica

<p>Institucionalidad: Existencia de una unidad especializada en gestión vial, que permita a los gobiernos locales, planificar e implementar sus acciones en infraestructura vial, de manera eficiente y sostenible.</p>
<p>Planificación: Implementar la cultura de planificación, que permita articular el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) a la planificación operativa y al presupuesto institucional, y la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan.</p>
<p>Ejecución terciarizada: Promover el cambio de ejecución de la administración directa por ejecución tercerizada, que permita incrementar paulatinamente en la elaboración de estudios, ejecución de obras, servicios de supervisión y de mantenimiento. Promover el desarrollo de empresas contratistas locales, especialmente las microempresas rurales de mantenimiento vial rutinario.</p>
<p>Cultura de mantenimiento: Promover la sostenibilidad de las inversiones a través de la cultura de mantenimiento, que garantice la transitabilidad: inversión + mantenimiento, para transitar del círculo vicioso hacia el círculo virtuoso. Promover el uso intensivo de mano de obra, generando empleos permanentes e ingresos en la zona rural. Desarrollo mercados de trabajo para microempresas de mantenimiento vial rutinario.</p>
<p>Gestión ambiental y social en materia de transportes: Incorporar la gestión ambiental y social en el ciclo del proyecto, institucionalizar la gestión ambiental y social en los entes que gestionan proyectos. Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para asumir sus competencias en materia ambiental y social.</p>

2.3. Objetivos específicos y estrategias de la intervención con el Modelo de Gestión Vial Descentralizada.

A continuación se describe los tres objetivos específicos y los componentes del PTRD [10], asimismo el programa desde el año 2008, esta considerado en Presupuesto por Resultados, dentro del Programa Estratégico de “Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado” del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

2.3.1. Objetivos institucionales y financieros [13]

Matriz 4 - Institucionales

Objetivo	Estrategias	Componentes
Transferir la gestión de los caminos rurales a los gobiernos locales, previo desarrollo institucional y fortalecimiento de sus capacidades; canalizar y asegurar el financiamiento de la provisión pública de la infraestructura de transporte rural de manera sostenible.	Gradualidad de la descentralización de la gestión vial rural: del desarrollo de un piloto a una expansión gradual.	Desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Políticas y regulación e institucionalidad
	Generar y desarrollar una institucionalidad en el seno de los Gobiernos Locales de la provincia, que se encarguen de la gestión vial de los caminos rurales: el Instituto Vial Provincial Municipal (IVP).	
	Desarrollar y potenciar las capacidades de planificación y gestión vial local de las municipalidades, con enfoque territorial: el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP).	
	Desarrollar mecanismos de sostenibilidad de las decisiones y proyectos de inversión	

Respecto a la gradualidad, se diseño y valido el piloto de la descentralización de la gestión vial, en año 2002 en la provincia de Arequipa, donde el IVP formuló su PVPP, ejecutó sus estudios, obras de rehabilitación y conformó microempresas para desarrollar el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales.

Respecto al desarrollo institucional, el Instituto Vial Provincial –IVP [12], es el Organismo de Derecho Público Descentralizado de la municipalidad provincial y de las municipalidades distritales de la provincia, que se encarga de la gestión vial de los caminos rurales de la provincia, en base a su instrumento PVPP. Es decir, que el IVP se encargará de realizar la planificación, los estudios, obras de rehabilitación y supervisión, de los caminos rurales de la provincia. La creación de IVPs significa, el desarrollo de un conjunto de instrumentos y mecanismos legales, financieros e institucionales: estatutos, ordenanza, instalación del Comité Directivo, véase figura 2 (conformado por todos los alcaldes), designación del equipo de gestión, etc., que garanticen la sostenibilidad de los IVP, y que efectivamente sean órganos de gestión técnica especializada en caminos rurales dentro de las municipalidades en la provincia. En la actualidad, hay 181 IVPs constituidos a nivel nacional y se espera que para el 2012, se tengan implementados la mayoría de los 193 IVPs de las provincias que participan del PTRD.

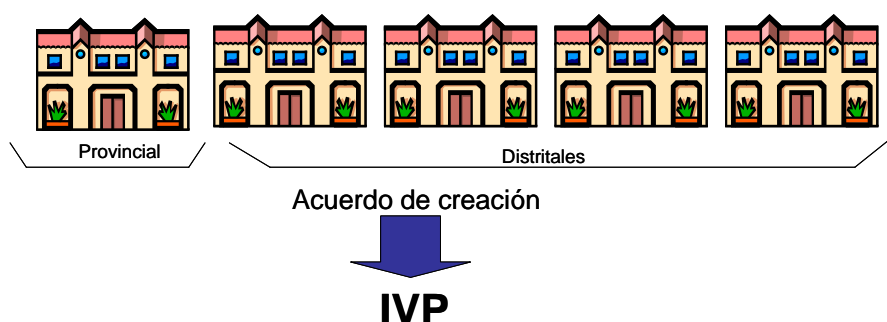


Figura 2 – Comité Directivo de los Institutos Viales Provinciales (IVP)

Respecto a PVPP, se apoya con asistencia técnica a cada municipalidad provincial, a formular de manera participativa, el instrumento de planificación y gestión vial que orienta las inversiones en infraestructura vial rural, con una metodología que pone en valor las potencialidades y las ventajas comparativas de la provincia. Al 2010 hay 174 PVPP y 10 en proceso, asimismo a partir del 2007 se inicia los Inventarios Viales Georeferenciados (IVG), al 2010, hay 119 provincias que cuentan sus respectivos IVGs.

La concepción general del PVPP, tiene como punto de partida: el enfoque territorial: el territorio provincial como objetivo de las políticas públicas coordinadas, de carácter integral y transversal; unidad de planeamiento y programación, la metodología caracteriza el territorio, identifica las zonas económicas y ejes de desarrollo que estructura la provincia; se identifican potencialidades del territorio, se jerarquizan y se identifican las restricciones (cuellos de botella), que impiden su pleno aprovechamiento, y de las potencialidades y ejes de desarrollo se desprenden los requerimientos de infraestructura vial. Esta es una demanda derivada de la dinámica económica – productiva.

Respecto a desarrollar mecanismos de sostenibilidad de las decisiones y proyectos de inversión, desde el año 2001 se desarrolló un mecanismo de cofinanciamiento del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales, que permite que las municipalidades y el gobierno nacional realicen aportes económicos para financiar el mantenimiento rutinario de los caminos rurales, que significo el paso por dos etapas:

En el corto plazo, mecanismos de financiamiento centralizado, con convenios de cofinanciamiento entre el gobierno nacional (MTC-PVD y Gobiernos Locales). Durante el 2003 se inicia la transferencia del componente de mantenimiento rutinario a 21 GL– IVP: de 2844 Km., con 136 microempresas. En el 2004 se mantiene a estos 21 IVP y otros 15 adicionales, que se transfieren otros componentes (estudios de caminos vecinales, camino de herradura, cartera de estudios), y el propio mantenimiento.

En el mediano y largo plazo: iniciar mecanismos descentralizados (recursos de mantenimiento internalizado en el presupuesto de la república y con transferencia directa del MEF a GL), a partir del 2009 el MEF asigna directamente a los gobiernos locales, previa autorización de PVD, el año 2011, el MEF transferirá S/. 57,000 Nuevos Soles, (aproximado a \$ 20,000) para el Mantenimiento Vial Rutinario (MVR) de 16,096.88 Km., a 697 distritos en 133 provincias, como se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1- Financiamiento de los CV rehabilitados en el marco del PCR I – II y el PTRD

Nº	CV Rehab.	Dptos.	GOBIERNOS LOCALES		Total Km.	Costo Total del MVR	Aporte de los GL año 2011	TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA EL MVR PERIODO 2011		
			Prov.	Nº Dist.				Costo para el MVR	Gasto Operativo	Total S/.
1	PCR I y II	16	118	609	12.881,577	49.065,555	0,000	44.605,050	4.460,51	49.065,56
2	PTRD	2	15	88	2.477,381	8.563,505	2990,117	5.573,389	557,339	6.130,73
3	RO	0	0	0	737,922	2.530,185	890,442	1.639,744	163,974	1.803,72
	TOTAL	0	133	697	16.096,880	60.159,245	3.880,559	51.818,183	5.181,818	57.000,000

2.3.2. Objetivos viales y funcionales

Objetivo	Estrategia	Componente
Mejorar las condiciones de accesibilidad y conectividad de las poblaciones rurales, a través de la mejora de la transitabilidad de los caminos rurales	Rehabilitación de caminos vecinales	Infraestructura de Transporte Rural: estudios, obras y supervisión.
	Mantenimiento periódico / emergencia de caminos vecinales	
	Mejoramiento y mantenimiento de caminos de herradura	
	Mejoramiento, construcción y mantenimiento de puentes y pontones	
	Evaluación de Impacto de los Caminos Rurales	Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de Impactos

La intervención en la rehabilitación de caminos vecinales: PCR I 8,882 Km., PCR II 4,579 Km., y PTRD 3,352 Km., que cuentan con un sistema de mantenimiento, que se puede ver en la figura 3, con el objetivo de preservar las inversiones y la transitabilidad.

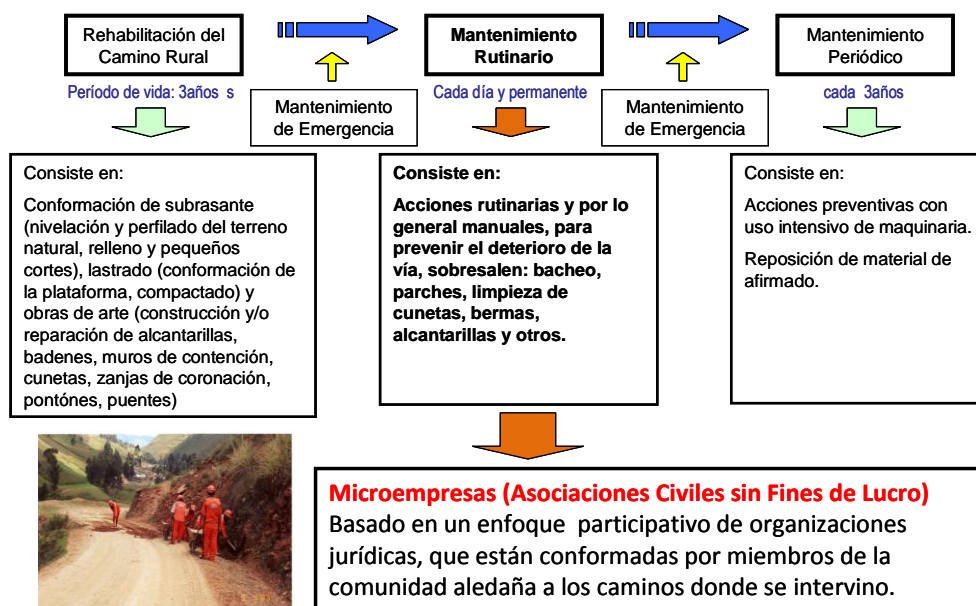


Figura 3 - Sostenibilidad de la transitabilidad de los caminos rurales

Respecto a infraestructura, al término del 2012, el PTRD espera alcanzar las siguientes metas: rehabilitación de 3,352 Km., de caminos vecinales; mantenimiento periódico de 7,506 Km., caminos vecinales y mejoramiento de 2,365 Km., caminos de herradura.

Las microempresas rurales de mantenimiento vial con enfoque de género, se originan, promueven y conforman, a partir de los propios beneficiarios que viven a lo largo del camino, utilizando criterios de elegibilidad establecidos para efectuar trabajos de mantenimiento vial, promoviendo en ellos sentido de pertenencia del bien público y generando empleo rural en forma permanente, a abril del 2011, son 697 gobiernos locales, que contratan los servicios de 744 microempresas, que generan 5,132 empleos: 3,952 varones y 1,180 mujeres, aproximadamente representa el 23%.

Respecto a la Evaluación de Impacto (EI), contar con Línea de Base (estudio panel), es importante por que permite evaluar los resultados de las intervenciones en los caminos rurales, como se muestra en el cuadro 2. Para el 2011 se tiene programado la evaluación de impacto económico, social, ambiental e institucional, del PTD. La metodología utilizada en las evaluaciones en la EI en el 2004 y 2006 fue el de Doble Diferencia (DD), que combina metodologías: con y sin proyecto, y antes y después del proyecto.

Cuadro 2 – Evaluaciones y líneas de base realizadas de caminos rurales

Programas	2000	2004	2006	2011 El Hogares Panel
PCR I	Evaluación de Impacto, retrospectiva	Evaluación de Impacto	Evaluación de Impacto, respecto al 2004	1,218
PCR II		Línea de Base	Evaluación de Impacto	1,965
PTRD			Línea de base	1,432
				ampliación LB 1,290
Número total de hogares de la muestra				5,905

Resultados de la evaluación del año 2006 [14]. Se mantienen en niveles altos la aceptación del trabajo del Programa de Caminos Rurales (I+M). En muchos casos hay tramos que tienen más de 10 años y no hay indicios de deterioro del accionar del programa. Los impactos en transporte siguen siendo significativas, en variables como: tiempo de recorrido, un poco menos en tráfico, precio de pasajes, mantenimiento vehicular, etc. sobre todo para la generación 2000. Se observan impactos importantes en acceso a servicios públicos como educación y salud (en caminos carrozables). Efectos importantes sobre el tipo empleo: en caminos herradura: aumenta trabajo familiar no remunerado en predio familiar: tiene efectos sobre ingreso familiar per capita, pobreza, jóvenes y mujeres pueden combinar mejor estudios o trabajo doméstico con trabajo; y en caminos carrozables, aparecen alguna oportunidades de empleo no agrícola. Sobre complementariedades: En caminos carrozables, el efecto ingreso se concentra en los más educados (expande brechas) y en caminos de herradura, el efecto ingreso se concentra en los menos educados (reduce brecha)

2.3.3. Objetivos económicos

Objetivo	Estrategia	Componente
Buscar la complementariedad e integración de los caminos vecinales con otras clases de infraestructuras económica (PIEP) y con el desarrollo de iniciativas productivas (VDL)	Intervenciones multisectoriales	Transporte y Desarrollo Rural
	Ventana para el Desarrollo Local	

Las vías por si solo, no basta para generar desarrollo, por ello Provias Descentralizado, promueve la complementariedad de las inversiones, a través de dos experiencias:

Intervenciones multisectoriales, conjuntamente con siete instituciones públicas se trata de llegar en forma articulada en un espacio de un territorio (la provincia) con un “combo de inversiones” de infraestructura económica (vías, riego, electrificación, comunicaciones, saneamiento y caminos), que tienen características similares en términos de ser bienes públicos y de redes, a través de Planes de Infraestructura Económica Provincial (PIEP), para hacer converger las inversiones, como demanda derivada del desarrollo territorial. Esta clase de intervención potencia los impactos no sólo de los caminos rurales, sino también de las otras clases de infraestructura económica. A nivel piloto se viene desarrollando en quince provincias.

Ventana para el Desarrollo Local (VDL), interviene en los caminos rurales rehabilitados y en condiciones de transitabilidad, donde se identifica y genera los proyectos de iniciativas productivas privadas, en treinta provincias, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo económico local y fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones de productores.

3. LECCIONES A TENER EN CUENTA EN UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

3.1. Lecciones aprendidas en relación a los resultados alcanzados

A continuación se presenta dos lecciones: de política y de la demostración de los programas de Provias Descentralizado.

3.1.1. De política

Gradualidad de la descentralización de los programas, competencias y funciones, se trata de desarrollar pilotos y luego realizar la replica y expansión de manera progresiva, por la gran heterogeneidad en las capacidades institucionales y técnicas de los Gobiernos Locales.

Desarrollar acciones de planificación a nivel sectorial (más allá de lo que se realice a nivel nacional), hay que responder a varias interrogantes para transferir: ¿El qué? y ¿A quien?, están estrechamente vinculados a: la definición del tipo de bien o servicio (público o privado), las características del bien o servicio y las preferencias de los agentes por los bienes y servicios (heterogénea u homogénea); ¿El cómo?, esta asociado a la definición de la estrategia, que entre otros aspectos tiene que resolver la modalidad de transferencia de los recursos financieros ¿Cómo se transfiere endeudamiento externo? ¿las donaciones? ¿los recursos ordinarios?; ¿El cuándo y cuánto?, esta asociado a poner en el horizonte temporal y dimensionar financieramente el significado de la transferencia.

El desarrollo institucional es clave, acreditar (crear y desarrollar) una institucionalidad especializada en el seno de los gobiernos locales que se encargue de la gestión de proyectos, programas, competencias y funciones, como el caso de los Institutos Viales Provinciales (IVP), que significa insertar en la estructura orgánica del gobierno local, desarrollando modelos de gestión institucional eficientes, el mismo que debe de considerar el desarrollo de un conjunto de instrumentos y mecanismos legales, financieros e institucionales, que efectivamente garanticen la sostenibilidad de estas instituciones especializadas.

Imponer una estricta disciplina para conservar el patrimonio vial recuperado, garantizando la sostenibilidad financiera de los proyectos, que pasa por desarrollar mecanismos de cofinanciamiento entre gobierno central y los gobiernos locales para el mantenimiento, asimismo, internalizar los gastos de mantenimiento de los caminos rurales en los presupuestos nacionales y locales.

Garantizar la tercerización de los servicios, como las obras de infraestructura vial, sobre todo el mantenimiento rutinario de los caminos rurales, para evitar que se realicen por administración directa.

Es necesario combinar capacidad técnica, recursos oportunos, mecanismos efectivos de rendición de cuentas y un marco institucional eficiente.

Los marcos normativos deben de tomar en cuenta las realidades específicas del medio rural, sobre todo cuando los mercados no están desarrollados o son inexistentes.

Las prioridades de inversión deben determinarse de manera planificada (PVPP), desarrollando y potenciando las capacidades de planificación y gestión vial de gobiernos locales a nivel de la provincia con enfoque territorial y basado en potencialidades.

Promover la complementariedad vial, con tras las inversiones, para incrementar los impactos.

Adicional a las fuentes de endeudamiento externo, el gobierno nacional desde el 2006 al 2011, viene incrementando el financiamiento para intervenciones en los caminos vecinales: rehabilitación de 1,148.394 Km., en mantenimiento 994.509 Km., y en puentes 33.600 ml.

3.1.2. En general los programas demuestran:

El modelo de gestión vial descentralizada, en proceso de implementación por los GL-IVPs, esta permitiendo:

La sostenibilidad técnica de los caminos rurales: inversión en rehabilitación más mantenimiento rutinario y periódico garantiza la sostenibilidad de la transitabilidad de los caminos rurales.

La sostenibilidad financiera (desde enero del 2002 donde intervienen el PCR I y II, y PTRD, el MEF asigna a los gobiernos locales financiamiento del mantenimiento de los caminos vecinales).

La sostenibilidad institucional (desde el 2003 los gobiernos locales a través de los IVPs, ejercen la gestión del mantenimiento rutinario de los caminos vecinales). Quiere decir, que la descentralización de la gestión de los caminos rurales es posible. Hoy se tiene 181 IVPs.

Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, con capacitación, asistencia técnica y equipamiento (GPS, equipo informático y moto). Se valora el desarrollo del capital humano local por: apoyar en la formulación y aplicación de instrumentos que orienten la gestión e inversiones; y en la elaboración de guías, manuales que permiten: planificar y desarrollar distintos módulos de capacitación de acuerdo a las características de los programas, proyectos, competencias y funciones descentralizadas.

Qué se pueden canalizar y organizar la demanda, a través de la formulación de PVPP. Hay más de 170 provincias que cuentan con PVPP.

En proceso de conocer la dimensión de la red vial vecinal, registrados por el MTC en el clasificador de rutas es 34,146.82 Km., y con los Inventarios Viales Georeferenciados (IVG) realizados en más de 100 provincias, al 2010, se han identificado vías vecinales no registradas por 29,968.10 Km., haciendo un total de 69,114.92 Km., estimándose pueda alcanzar 80,000 Km.

Que potenciando capacidades locales, éstas pueden identificar y desarrollar proyectos productivos, que les genere ingresos. Se cuenta con un número significativo de proyectos productivos gestionados y financiados, en el ámbito de 30 provincias, que interviene VDL.

Que es posible planificar y realizar intervenciones multisectoriales, en materia de infraestructura económica. Se cuenta con 13 Planes de Infraestructura Económica Provincial (PIEP), desarrollado por los gobiernos locales.

Contar con línea de base, que permite evaluar los resultados de impacto de las intervenciones en los caminos rurales.

3.2. Limitaciones encontradas

3.2.1. *Interiorizar el concepto de la descentralización y la transferencia a nivel nacional y al interior de los Gobiernos Locales.*

Pasa por que, efectivamente se compatibilice las leyes y normatividades desarrolladas sobre la descentralización y el quehacer cotidiano de cada uno de los sectores.

Resistencia a nivel de la sede de Provias Descentralizado, ejerciendo el control centralizado de los estudios y obras, como lo hizo con los proyectos de rehabilitación de más de 3,000 Km., de caminos vecinales. Se inicio con la descentralización del manejo administrativo del mantenimiento periódico de 58 tramos de caminos vecinales, de aproximado 1,000 Km., a cargo a 30 IVPs, por un monto de S/. 14, 359,970 Nuevos Soles, pero la institución directamente administrará la ejecución de más de 10,000 Km.

3.2.2. *Heterogeneidad en las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos locales.*

El desempeño de cada IVPs, es muy variado, por diversos factores, por ello se cuenta con una tipología, que mide la gestión estratégica y operativa con las siguientes variables: recursos humanos, nivel de gestión técnica-operativa, nivel de gestión administrativa-financiera, nivel de gestión de planificación y respaldo político a la gestión del IVP, a mayo del 2011: se tiene en nivel IV 12 (alto desempeño), en el III 31 (capacidad aceptable), en el II 46 (baja capacidad) y en el nivel I aproximadamente 92 (incipiente capacidad), que se refleja por: la escasa voluntad política de algunos alcaldes, alta rotación de equipos técnicos que no permite avanzar la gestión de los IVPs, insuficiente capacidad económica en algunos GLs provinciales y distritales, incide en las inversiones en gestión vial y en el equipamiento del IVP de manera negativa, y la indefinición de categoría funcional, presupuestal y no acceso al Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF) a los IVPs, limita su celeridad administrativa y autonomía.

3.2.3. La implementación de la Gestión ambiental y social en los gobiernos locales

A partir del 2011, recién se inicia la implementación del Marco Conceptual para el Manejo Socio Ambiental (MCMSA), en los gobiernos locales, en coordinación con los gobiernos regionales, a través de talleres de fortalecimiento en gestión socio ambiental.

4. BALANCE Y RETOS

4.1. Balance

La descentralización de la gestión de los caminos rurales: es la experiencia en descentralización que mejor ha avanzado en el Perú. Radica a nuestro entender por lo que ha tenido y tiene las estrategias del Modelo de Gestión Vial Descentralizada.

Es una contribución a la Reforma del Estado: entre otros; por que genera y desarrolla instituciones, valora y revalora la planificación a nivel provincial (evita la fragmentación, aprovecha economías de escala), esta presente el concepto de sostenibilidad, nueva manera de enfrentar la pobreza rural (poner en valor las potencialidades).

Hay que fortalecer y consolidarla (IVP con distinto grado de maduración, reconocimiento e institucionalización de los planes viales en el país).

La complementariedad de las inversiones, contribuye a la descentralización de la infraestructura económica

4.2. Retos

Cerrar círculos pendientes: institucionalización en todos los niveles, internalización de recursos, entre otros.

Promover la política local de complementariedad de la infraestructura vial con otra clase de infraestructuras y el desarrollo de iniciativas productivas. Combate directo contra la pobreza.

De la descentralización de los caminos rurales a la descentralización de la infraestructura económica: electrificación, comunicaciones, irrigación, saneamiento (por la característica de ser bienes públicos, característica de redes). Significa pasar de: i) De planes viales provinciales a planes de infraestructura económica, ii) De institutos viales provinciales (IVP) a institutos provinciales de infraestructura económica (IPI), iii) pasar del enfoque sectorial de transporte a un enfoque multisectorial de infraestructura económica.

Incorporar la participación de usuarios en la gestión de la infraestructura vial rural.

De los caminos rurales afirmados a otros estándares tecnológicos.

De la capacitación central a la red de conocimiento.

Del enfoque de genero, al enfoque de inclusión, democracia y ciudadanía.

REFERENCIAS

1. Oates W, (1972). Fiscal Federalism. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
2. MTC. (2010). Comisión Técnica para la Estandarización e Integración de las Bases de Datos Cartográfica de la Red Vial. Lima. Primer reporte al 2011.
3. MTC. (2010). Ensayo: Descentralización en el Sector Transportes, Lima.
4. Ley N° 27680 (2002) Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización – Artículo 188 (Art. 191°,192°,194° y 195°).
5. Ley N° 27783 (2003). Ley de Bases de la Descentralización (Art. 13°, 26°, 27° 35°, 36°, 42° y 43°).
6. Ley N° 29158 (2008). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
7. Ley N° 27658 (2002). Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
8. Ley N° 27867 (2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
9. Ley N° 27972 (2003). Ley Orgánica de Municipalidades.
10. Perez H. A, (2008) El Derecho Administrativo y la Modernización del Estado Peruano. Lima. Editorial Grijley. Pág. 631.
11. Decreto Supremo N° 019-2011-MTC (2011)
12. Directiva 002-CND-2004-PCM (2004)
13. Provias Descentralizado. (2006) Programa de Transporte Rural Descentralizado – PTRD. (Factibilidad del proyecto).
14. GRADE y Provias Descentralizado, (2006). Elaboración de la Evaluación de Impacto Económico, Social, Institucional y Ambiental del Programa de Caminos Rurales.