



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**"Factores que afectan la capacidad de ejecución de los recursos
transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la
Región Cajamarca (2018-2024)"**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por
Juana Lourdes Suarez Castillo
Gimena Paola Rath Castro**

Asesor: Nelson Shack Yalta
[0009-0002-7121-2564](tel:0009-0002-7121-2564)

Lima, diciembre 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado: " Factores que afectan la capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la Región Cajamarca (2018-2024)" presentado por doña Juana Lourdes Suarez Castillo de acuerdo con el D.N.I. 31676279, doña nombre Gimena Paola Rath Castro de acuerdo con el D.N.I 43773206, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard el 18 de febrero de 2025 dando el siguiente resultado.

**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO** Escuela de
Postgrado

" Factores que afectan la capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la Región Cajamarca (2018-2024)"

Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública

Presentado por
Juana Lourdes Suarez Castillo
Gimena Paola Rath Castro

Resumen de coincidencias

17 %

1	cds.www.gob.pe	2 %
2	repositorio.ariq.edu.pe	1 %
3	repositorio.ariq.edu.pe	1 %
4	Extrapolado a Universida... Trabajo de estudiantes	1 %
5	Extrapolado a Universida... Trabajo de estudiantes	<1 %
6	Extrapolado a Universida... Trabajo de estudiantes	<1 %
7	www.apodlibrary.org	<1 %
8	www.cruzaphero.com	<1 %
9	elbrn.gub	<1 %
10	hsl.handle.net	<1 %
11	es.abdnkare.net	<1 %
12	qfco.tpa	<1 %

18 de febrero de 2025


Juan Carlos Ubillús
Jefe Académico

Resumen Ejecutivo

El presente estudio analiza los factores que limitan la capacidad de ejecución del gasto público en proyectos de infraestructura vial vecinal en el departamento de Cajamarca, ejecutados por los gobiernos locales mediante recursos transferidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a través de Provías Descentralizado (PVD) durante el período 2018–2024. En dicho período, los gobiernos locales del país ejecutaron en promedio solo el 54 % de los recursos asignados, mientras que los gobiernos regionales alcanzaron alrededor del 65 % (MTC, 2024). En el caso específico de Cajamarca, el nivel de ejecución fue del 59 %, evidenciando una brecha significativa respecto a la media nacional y una tendencia de devolución del 35 % al 40 % de los recursos anualmente al Tesoro Público.

A nivel nacional, Provías Descentralizado transfirió más de S/ 9 000 millones a gobiernos regionales y locales entre 2018 y 2024. De este total, Cajamarca concentró S/ 1 404,9 millones, lo que representa aproximadamente el 16 % del total nacional. Sin embargo, pese a ser una de las regiones con mayor asignación de recursos, también presentó una de las tasas más elevadas de devolución de recursos, debido a limitaciones administrativas, deficiencias técnicas y débil coordinación intergubernamental. En 2024, los gobiernos locales del departamento ejecutaron apenas el 59 % del presupuesto transferido, mientras que el resto no fue utilizado o correspondió a proyectos paralizados.

El objetivo general de la investigación consiste en identificar los factores administrativos, técnicos e institucionales que limitan la capacidad de ejecución eficiente de los gobiernos locales de Cajamarca. Se plantea como marco teórico la Gestión para Resultados, que busca optimizar la relación entre recursos, procesos y productos públicos, fortaleciendo la eficiencia del gasto y la rendición de cuentas. La investigación se desarrolla bajo un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo), con un alcance descriptivo y correlacional, y se centra en el análisis de 30 gobiernos locales representativos del ámbito cajamarquino, priorizando cinco de ellos en función del monto transferido, la continuidad de los proyectos y el nivel de ejecución alcanzado.

Los principales hallazgos preliminares señalan que las causas estructurales de la baja ejecución presupuestal se vinculan con: (a) debilidades administrativas, reflejadas en la alta rotación de personal y la deficiente planificación financiera; (b) deficiencias técnicas, derivadas de expedientes mal formulados, procesos de licitación poco eficientes y supervisión inadecuada; y (c) limitada coordinación interinstitucional, entre el MTC, Provías Descentralizado, el

Gobierno Regional y los municipios, que genera duplicidad de funciones, retrasos y obras inconclusas.

El estudio cobra relevancia por el contexto socioeconómico de Cajamarca, que presenta una de las mayores brechas viales del país (86% de su red vecinal en condiciones inadecuadas) y una incidencia de pobreza monetaria del 44,5 % en 2023 (INEI, 2023). Estas condiciones evidencian que la ineficiencia en la gestión del gasto público no solo limita la mejora de la conectividad y competitividad regional, sino que profundiza las desigualdades territoriales y retrasa el desarrollo económico y social.

La investigación propone finalmente aplicar la metodología DMAIC (Definir, Medir, Analizar, Mejorar y Controlar) para identificar los puntos críticos de la gestión del gasto, diseñar estrategias de mejora continua y fortalecer las capacidades institucionales locales, contribuyendo a un uso más eficiente de los recursos públicos y al cierre de brechas de infraestructura en Cajamarca. continua y fortalecer las capacidades institucionales locales, contribuyendo a un uso más eficiente de los recursos públicos y al cierre de brechas de infraestructura en Cajamarca.

Capítulo I. Planteamiento del Problema

1. Antecedentes

En el marco del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), la infraestructura vial se clasifica, de acuerdo con su funcionalidad, en tres niveles: Red Vial Nacional, Red Vial Departamental y Red Vial Vecinal. La gestión de cada una de estas redes recae, respectivamente, en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), los gobiernos regionales y los gobiernos locales (CEPLAN, 2024).

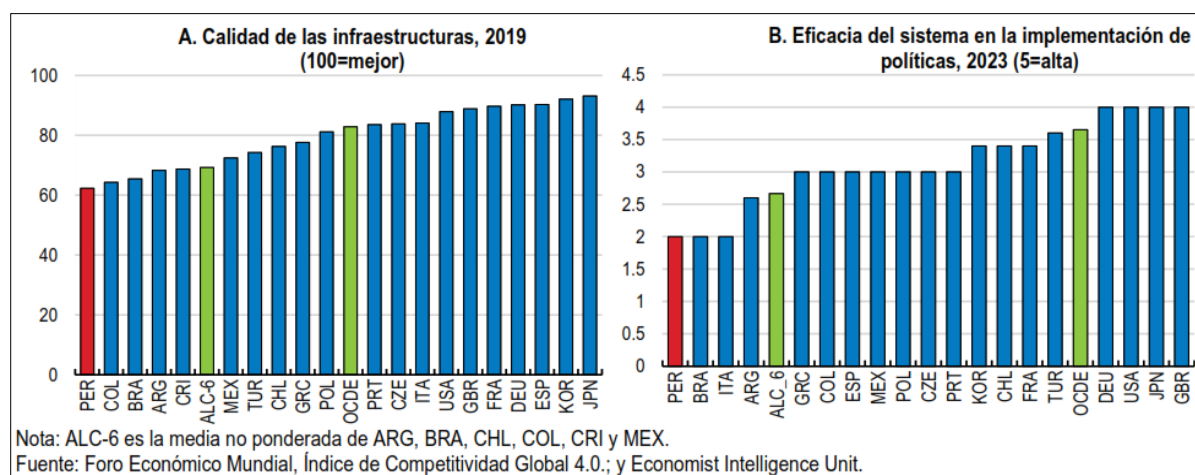
Al año 2022, el SINAC administra una extensión total de 180 385,8 kilómetros de vías, de los cuales el 16 % corresponde a la Red Vial Nacional, el 16 % a la Red Vial Departamental y el 68 % a la Red Vial Vecinal, evidenciando el predominio de la red bajo responsabilidad de los gobiernos locales (MTC, 2023a).

La OCDE (2016), menciona que la conectividad del transporte en Perú enfrenta importantes desafíos debido a los altos costos asociados al movimiento de bienes y personas, que superan a los de muchas economías de la OCDE, afectando la competitividad del país y limitando las oportunidades económicas y sociales de su población. Mejorarla requiere no solo infraestructura, sino también estrategias como la optimización logística y aduanera para reducir costos y promover modos alternativos de transporte. Se propone diseñar un plan nacional de transporte, crear un observatorio de logística, establecer una política nacional con una agencia responsable y mejorar el transporte urbano multimodal, especialmente en Lima-Callao, con una autoridad única de movilidad. Estas medidas buscan un sistema más eficiente, integrado y sostenible para impulsar beneficios sociales y económicos.

Así mismo; la OECD (2023) señala que, la competitividad del Perú enfrenta serias limitaciones debido a la deficiencia de sus infraestructuras, a pesar de los avances logrados en la última década en construcción y modernización vial los problemas como el mal estado de las carreteras afectan el acceso de los productores a mercados nacionales e internacionales, especialmente en la sierra y selva. La congestión en Lima, epicentro comercial y logístico, eleva los costos y tiempos de transporte, exacerbados por ineficiencias en la cadena logística. Además, la mala calidad de servicios básicos como educación, salud y conectividad limita el desarrollo del capital humano. La principal barrera para mejorar las infraestructuras radica en la baja capacidad ejecutiva del Estado, marcada por falta de coordinación entre instituciones, corrupción, incentivos poco claros y una débil rendición de cuentas, lo que dificulta la creación de un entorno propicio para una economía diversificada e innovadora. La escasa capacidad del

Estado dificulta la realización de proyectos que cierran las brechas de infraestructura tal y como se advierte en el Figura 1.

Figura 1



Fuente: Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023 Pág. 67

Estache y Garsous (2012) presentan un estudio integral que examina cómo la infraestructura influye simultáneamente en el crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad, articulando evidencia empírica internacional y fundamentos teóricos sólidos. Los autores concluyen que la infraestructura —especialmente la vinculada a transporte, energía, agua y telecomunicaciones— eleva la productividad, disminuye los costos logísticos, dinamiza la actividad económica y mejora la integración de mercados, desempeñando un papel estratégico para el desarrollo sostenible. Asimismo, demuestran que la ampliación del acceso a servicios básicos genera impactos redistributivos importantes: reduce brechas territoriales, incrementa oportunidades para hogares vulnerables y facilita la inclusión socioeconómica de comunidades rurales y marginadas, consolidando a la infraestructura como un motor del crecimiento inclusivo.

No obstante, Estache y Garsous enfatizan que estos beneficios dependen de la calidad institucional, la eficiencia de las políticas públicas y la capacidad del Estado para planificar, priorizar, ejecutar y mantener inversiones de manera transparente. Señalan que fallas de gobernanza, decisiones de inversión mal orientadas, corrupción o deficiencias técnicas pueden neutralizar e incluso revertir los impactos positivos de la infraestructura, perpetuando desigualdades preexistentes. Por ello, proponen un enfoque integral que combine inversiones bien diseñadas con mecanismos robustos de regulación, monitoreo y evaluación, así como criterios de priorización orientados a cerrar brechas. Este marco analítico destaca que la infraestructura no solo debe expandirse, sino gestionarse adecuadamente para garantizar

resultados sostenibles y equitativos, especialmente en contextos donde las desigualdades territoriales siguen siendo un desafío estructural.

La ejecución presupuestal de la inversión pública por parte de las municipalidades provinciales y distritales en el Perú ha mostrado serias dificultades en su ejecución. En 2024, los gobiernos locales utilizaron a penas el 55% del presupuesto destinado a proyectos, quedando casi la mitad sin ejecutar. Este desempeño contrasta con el registrado por el Gobierno nacional 75% y los gobiernos regionales 70%, evidenciando la menor capacidad de gestión en el nivel local. (ComexPerú, 2024). Además, en los últimos cinco años los municipios locales solo lograron ejecutar en promedio el 63% de los fondos asignados, lo que confirma su condición como el nivel de gobierno con peor desempeño en inversión pública. Pese a este bajo rendimiento, la asignación de recursos hacia los gobiernos locales ha seguido en aumento para el 2025 se proyectó un aumento del 8% de presupuesto, evidenciando una brecha entre la disponibilidad de fondos y la capacidad real de gastarlos eficientemente. (ComexPerú, 2024).

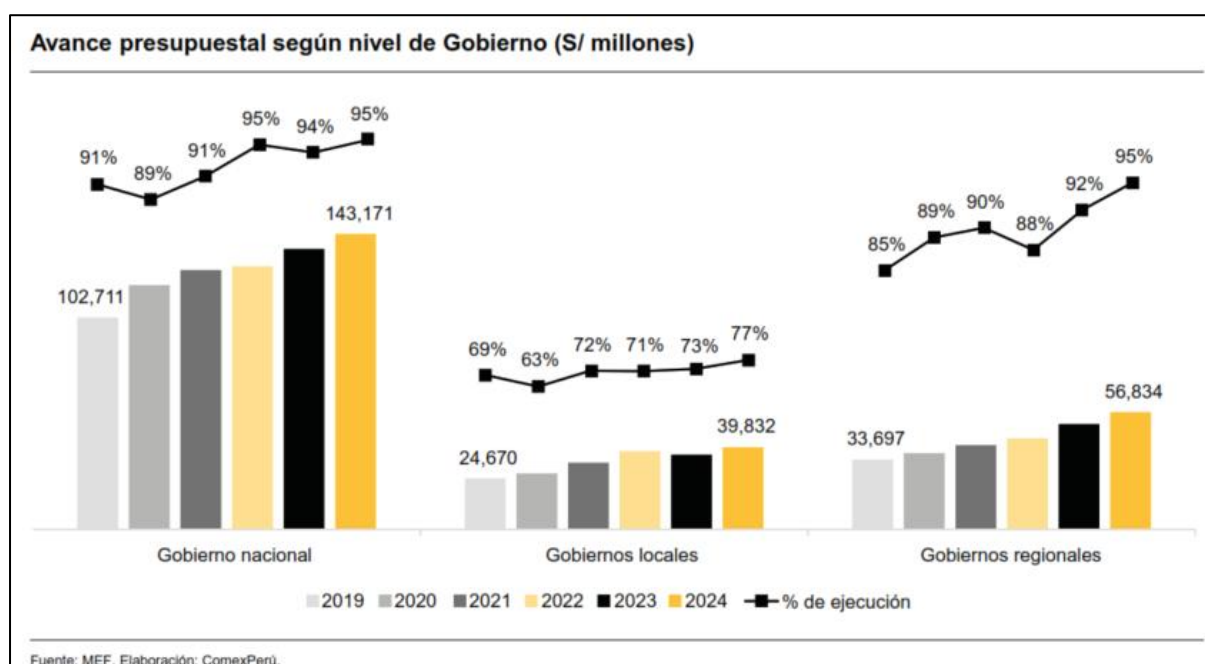
El panorama territorial reafirma esta problemática. En 11 departamentos del país, la inversión pública de los gobiernos locales no superó el 50% de sus fondos en 2024. Entre los casos más críticos figuran Huancavelica, Pasco y Lambayeque que cerraron el año con menos del 40% de ejecución presupuestal. En el extremo opuesto, solo algunas regiones como Cusco 74% y Tacna 64% lograron acercarse a dos tercios de ejecución, reflejando grandes diferencias en la capacidad de gestión entre las municipalidades del país (ComexPerú, 2024). Cajamarca, región de estudio de esta investigación, alcanzó una ejecución de apenas 59% en 2024. Aunque este resultado supera al de los departamentos más rezagados, sigue siendo insuficiente y refleja limitaciones estructurales persistentes, en especial en sectores clave como transporte y saneamiento (ComexPerú, 2025b).

Un elemento crítico es que un mayor presupuesto no garantiza mejores resultados. Cajamarca, por ejemplo, recibió en 2025 un incremento del 22% en su presupuesto de inversión pública; sin embargo, el bajo desempeño del año anterior plantea el riesgo de que estos fondos adicionales no se conviertan en proyectos concluidos y útiles para la población. Situaciones similares se observan en Lambayeque, que con un aumento de 32% solo ejecutó el 46% de su presupuesto, y en Huancavelica, donde un incremento de 53% se tradujo en una ejecución de apenas 54% (ComexPerú, 2025b). Estos casos demuestran que las dificultades de los gobiernos locales no radican únicamente en la cantidad de recursos disponibles, sino en sus limitadas capacidades técnicas, administrativas y de planificación.

El Semanario 1241 de ComexPerú profundiza en esta problemática: de las 1,891 municipalidades provinciales y distritales del país, 230 12% ejecutaron menos del 30% de su presupuesto en 2024, lo que equivale a unos S/ 3,499 millones sin utilizar. Dentro de este grupo, 119 municipalidades no alcanzaron ni el 20% de ejecución y 32 cerraron el año con menos del 10% (ComexPerú, 2025a). La falta de personal idóneo y la debilidad de los equipos técnicos aparecen como factores recurrentes en este bajo desempeño, especialmente en municipios pequeños con presupuestos reducidos, que aun así no logran ejecutarlos. No obstante, el problema también alcanza a municipalidades con grandes asignaciones, como San Marcos (Áncash), que dejó sin usar S/ 397 millones, o la Municipalidad Metropolitana de Lima, que no ejecutó S/ 250 millones en 2024. Estos ejemplos muestran que la baja capacidad de gestión afecta por igual a entidades grandes y pequeñas, convirtiéndose en una limitación estructural que frena el impacto de la inversión pública (ComexPerú, 2025a).

Reporte eficacia del Gasto Publico – Resultados 2024 de ComexPerú precisa que el gasto público total del país llegó a S/ 239,838 millones, lo que significa un aumento del 7.5% frente a lo ejecutado en 2023. El Gobierno nacional ejecutó S/ 143,171 millones, mostrando un crecimiento del 5.3% en su presupuesto. Los Gobiernos locales alcanzaron una ejecución de S/ 39,832 millones, superior en 10.3% al año anterior, mientras que los Gobiernos regionales registraron un gasto de S/ 56,834 millones, lo que representa un incremento del 12%. (ComexPerú, Resultados 2024).

Figura 2



En 2024, los Gobiernos locales ejecutaron una inversión total de S/ 19,560 millones, lo que representa un incremento del 9.6% en comparación con el año 2023. No obstante, el nivel de avance alcanzó solo el 67.8% del presupuesto programado. Las municipalidades de Lambayeque y Cajamarca registraron los niveles más bajos de ejecución, reflejando dificultades en la gestión de proyectos y la capacidad operativa. En contraste, las municipalidades de Cusco (86.1%), Tacna (81.8%) y Moquegua (80.8%) sobresalieron por alcanzar los mayores porcentajes de ejecución de inversión pública durante el año.

Figura 3

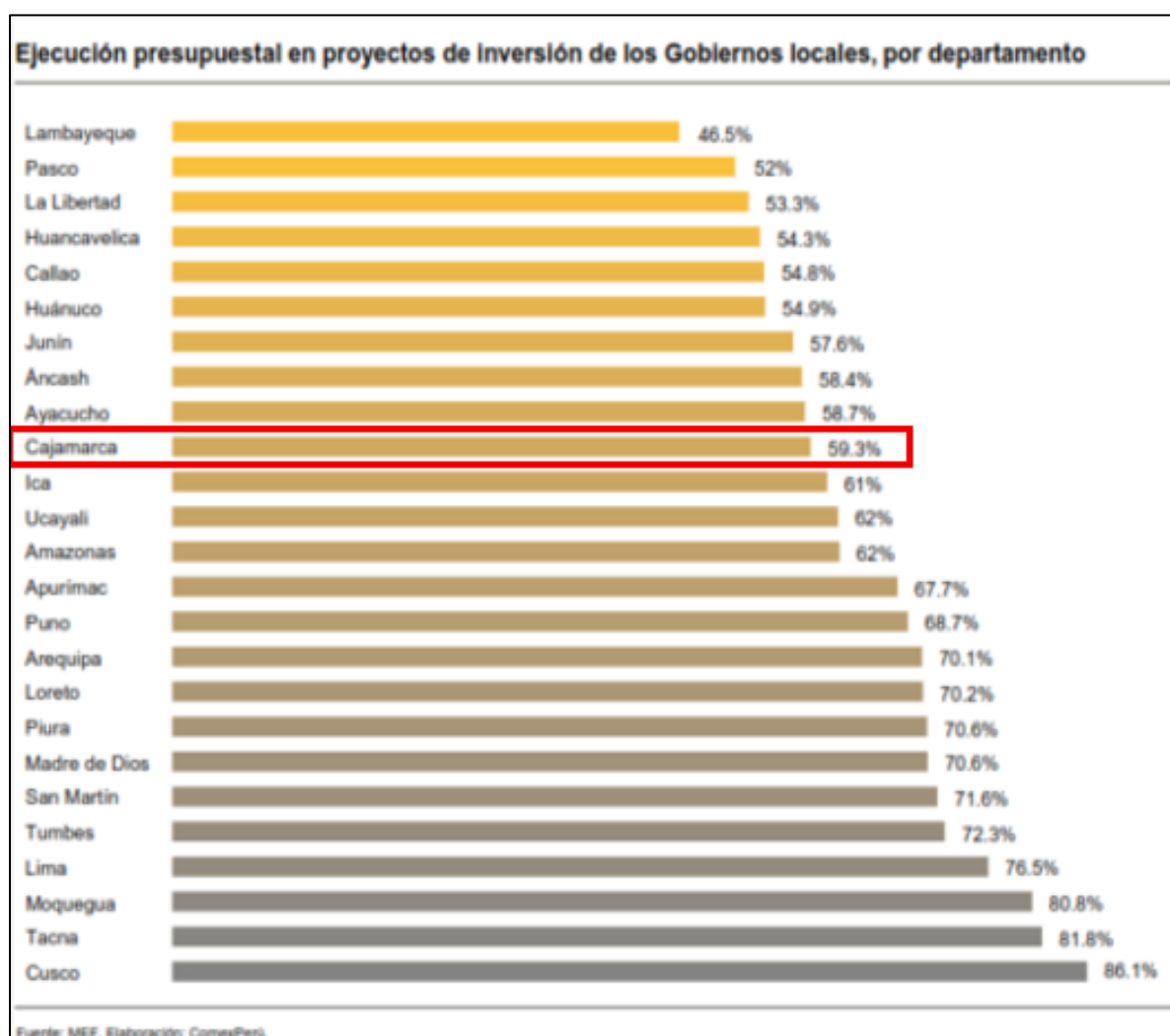


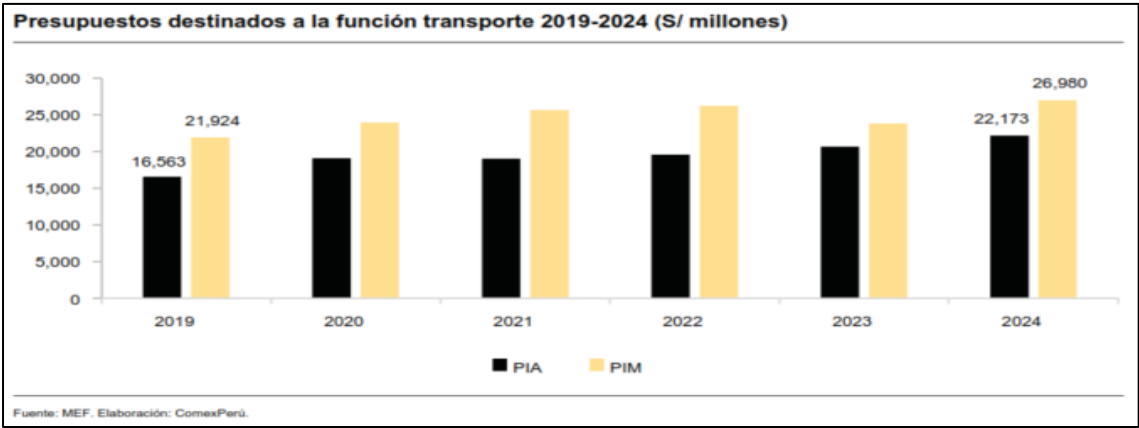
Figura 4



Fuente: Reporte eficacia del Gasto Publico – Resultados 2024 de ComexPerú Pág. 16

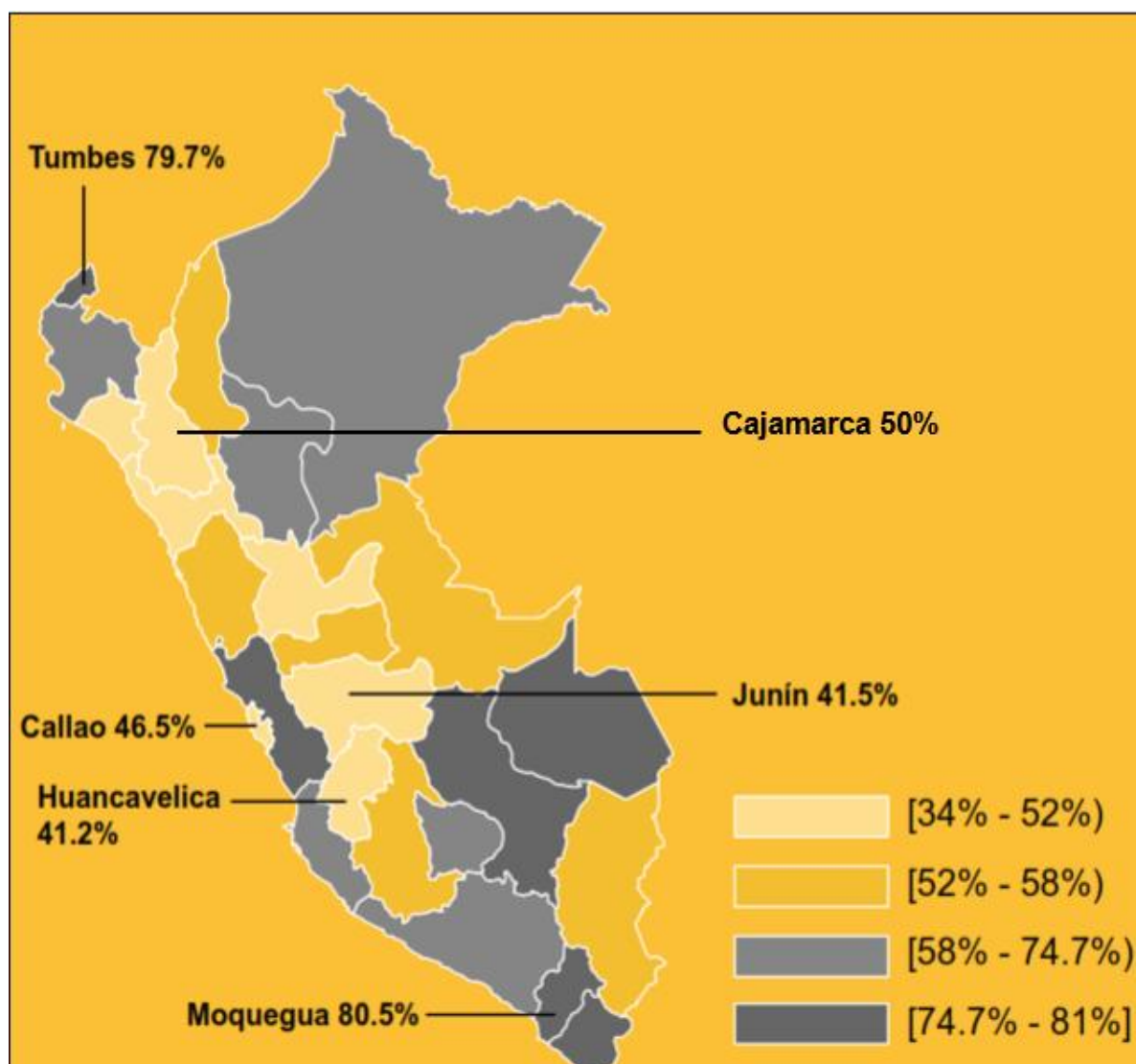
En 2024, la función Transporte contó con un Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) de S/ 21,173 millones, equivalente al 9% del presupuesto público total y 7% más que lo asignado en 2023. Durante el año, este monto se amplió a S/ 26,980 millones mediante modificaciones presupuestarias, lo que representa un incremento del 22% respecto al PIA. Al cierre del ejercicio, se ejecutó el 83% del presupuesto disponible, quedando un saldo no ejecutado de S/ 4,708 millones.

Figura 5



En el ámbito de los Gobiernos locales, la ejecución promedio en proyectos de transporte alcanzó el 63% del presupuesto asignado. Las municipalidades de Lambayeque ocuparon el último lugar con 35%, seguidas por Huancavelica (41%), Junín (42%), Callao (47%), La Libertad (48%) y Cajamarca (50%), siendo estas las únicas regiones con un avance inferior al 50%. En contraste, Moquegua (81%), Tumbes (80%) y Cusco (80%) destacaron por registrar los mayores niveles de ejecución en inversión vial.

Figura 6



Análisis de los recursos transferidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a través de Provías Descentralizado a los gobiernos locales

En los últimos años, la gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales ha enfrentado serios desafíos que afectan su correcta ejecución. Según la evidencia del *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI, 2025), varios factores explican este problema: la débil cultura de control ciudadano, la presencia de prácticas de corrupción, las deficiencias institucionales y administrativas, así como la complejidad del sistema de contrataciones públicas.

En regiones rurales como Cajamarca. La fiscalización ciudadana es insuficiente se evidencian en la baja implementación de mecanismos de participación ciudadana (p. 133), la limitada transparencia municipal y el uso deficiente de portales digitales de información pública (p. 76). Asimismo, los problemas de corrupción se sustentan en la falta de transparencia, la debilidad del control interno y la reducida participación ciudadana en la vigilancia de la gestión local (pp. 76, 133). A ello se suman las limitadas capacidades técnicas y administrativas reflejadas en la alta temporalidad laboral, la escasez de personal especializado (p. 34), la limitada asistencia técnica (pp. 42–45) y la baja actualización de los instrumentos de gestión (p. 81). Finalmente, la burocracia administrativa y la complejidad normativa del sistema de contrataciones públicas constituyen obstáculos determinantes para la ejecución oportuna de la inversión, debido a las demoras en los procedimientos, la falta de personal calificado (p. 44) y las marcadas diferencias regionales en la capacidad de ejecución (p. 108). En conjunto, estos factores confirman que la limitada capacidad de gestión y la rigidez de los procesos administrativos en los gobiernos locales de Cajamarca reducen significativamente la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos transferidos por Provías Descentralizado.

Estas deficiencias han derivado en la recurrente devolución de recursos no ejecutados al Tesoro Público, lo que afecta principalmente a las zonas rurales que presentan mayores brechas de infraestructura y servicios básicos. En este contexto, los recursos transferidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través de Provías Descentralizado, a los gobiernos locales se han visto especialmente comprometidos. La limitada capacidad de gestión, sumada a los retrasos en los procesos de contratación y ejecución, ha impedido que estos fondos se traduzcan en obras concluidas y sostenibles. Esta situación agrava las carencias en infraestructura vial, un componente esencial para mejorar la conectividad, impulsar la productividad regional y promover el desarrollo socioeconómico de Cajamarca y sus distritos más rurales.

Sobre el Cierre de brechas de la Red vial vecinal (RVV)

Indicador: Porcentaje de la red vial vecinal en condiciones inadecuadas

Es un indicador que permite medir la brecha de la RVV en términos de calidad. Corresponde a la proporción de carreteras vecinales planificadas y priorizadas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Dicho indicador considera la proporción de carreteras actuales que no cumplen con los niveles de servicio establecidos por las normas de diseño y que ameritan recuperar su nivel de servicio. La naturaleza de las intervenciones de inversión son mejoramiento y recuperación y son de competencia de los GL.

De acuerdo con el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Servicios del Sector Transportes y Comunicaciones (MTC, 2024), las vías vecinales en condiciones adecuadas alcanzan 15,840.5 km, mientras que aquellas que presentan condiciones inadecuadas ascienden a 103,114 km, sumando un total de 118,955 km de red vial vecinal existente. Con base en estas cifras, la brecha de calidad nacional se estima en 87%, lo que evidencia una situación crítica en la infraestructura vial local.

En el caso del departamento de Cajamarca, la red vial vecinal demanda 12,973.3 km, de los cuales solo 2,032.4 km se encuentran en condiciones adecuadas. Esto representa una brecha de 84%, equivalente a 10,940.9 km de vías que requieren intervención para recuperar su nivel de servicio. Estos datos confirman la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos locales para garantizar la conservación y el mejoramiento sostenible de la red vial vecinal.

Entre los años 2018 y 2024, Provías Descentralizado transfirió más de S/ 9 000 millones a gobiernos regionales y locales para la ejecución de proyectos viales mediante convenios. En promedio, los gobiernos locales ejecutaron el 53,5 % de los recursos asignados, mientras que los gobiernos regionales alcanzaron alrededor del 65 %. El uso global de los recursos osciló entre 47 % y 72 %, mostrando una recuperación progresiva desde la caída de 2020 influido por las restricciones operativas del contexto sanitario. (Sistema de Seguimiento de Proyectos (SSP)– Provías Descentralizado (PVD), MTC, 2024).

En este contexto, la elevada brecha de calidad de la red vial vecinal, tanto a nivel nacional como en el departamento de Cajamarca, no responde únicamente a una insuficiencia de recursos financieros, sino que evidencia limitaciones estructurales en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales. A pesar de las transferencias significativas realizadas por Provías Descentralizado, los niveles de ejecución y la persistente devolución de fondos revelan debilidades en la planificación, gestión técnica y administrativa de la inversión pública vial, lo

que retrasa el cierre efectivo de brechas y compromete la provisión sostenible del servicio de transitabilidad vial interurbana.

A pesar de esta mejora, los datos revelan una alta devolución de fondos (entre 30 % y 40 % anual), principalmente por parte de los gobiernos locales, lo que refleja limitaciones técnicas y administrativas en la gestión del gasto público (un problema financiero, sino también estructural e institucional, directamente vinculado con la limitada capacidad de los gobiernos locales para ejecutar inversión pública vial de forma eficiente). Al cierre de diciembre de 2024, la ejecución acumulada fue de 71 %, con S/ 893,5 millones girados y S/ 359,9 millones devueltos, evidenciando avances en eficiencia, pero aún con un margen considerable para optimizar la absorción de recursos y acelerar el cierre de brechas en infraestructura vial.

Tabla 1.

Cuadro de transferencia de recursos de Provias Descentralizado a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales durante el periodo (2018-2024)

RECURSOS GESTIONADOS POR PROVIAS DESCENTRALIZADO DURANTE LOS AÑOS 2018-2024 PARA GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES (TRANSFERENCIAS MEDIANTE CONVENIOS)						
NIVEL DE GOBIERNO	N° PI	GESTION PVD	PIM	GIRADO	% USO RECURSOS	MONTO DEVUELTO
2018						
GOBIERNO LOCAL	371	565,011,203.00	1,033,006,486.00	669,779,172.96	64.84%	363,227,313.04
GOBIERNO REGIONAL	79	505,608,196.00	1,437,196,058.00	819,631,759.98	57.03%	617,564,298.02
Total general	450	1,070,619,399.00	2,470,202,544.00	1,489,410,932.94	60.30%	980,791,611.06
2019						
GOBIERNO LOCAL		412,385,032.00	725,139,595.00	456,268,390.22	62.92%	268,871,204.78
GOBIERNO REGIONAL		480,690,154.00	1,117,331,091.00	798,981,537.41	71.51%	318,349,553.59
Total general		893,075,186.00	1,842,470,686.00	1,255,249,927.63	68.13%	587,220,758.37
2020						
GOBIERNO LOCAL		700,115,694.00	927,560,591.00	271,498,263.45	29.27%	656,062,327.55
GOBIERNO REGIONAL		599,627,656.00	744,192,888.00	523,663,448.88	70.37%	220,529,439.12
Total general		1,299,743,350.00	1,671,753,479.00	795,161,712.33	47.56%	876,591,766.67
2021						
GOBIERNO LOCAL		342,899,202.00	715,937,368.00	348,200,182.69	48.64%	367,737,185.31
GOBIERNO REGIONAL		493,851,398.00	806,444,759.00	378,401,331.38	46.92%	428,043,427.62
Total general		836,750,600.00	1,522,382,127.00	726,601,514.07	47.73%	795,780,612.93
2022						
GOBIERNO LOCAL		664,208,803.00	939,101,331.00	495,685,995.37	52.78%	443,415,335.63
GOBIERNO REGIONAL		384,802,175.00	760,876,326.00	430,811,304.36	56.62%	330,065,021.64
Total general		1,049,010,978.00	1,699,977,657.00	926,497,299.73	54.50%	773,480,357.27
2023						
GOBIERNO LOCAL		551,544,351.00	801,147,211.00	533,200,741.25	66.55%	267,946,469.75
GOBIERNO REGIONAL		390,510,845.00	620,583,876.00	496,854,003.94	80.06%	123,729,872.06
Total general		942,055,196.00	1,421,731,087.00	1,030,054,745.19	72.45%	391,676,341.81
2024						
GOBIERNO LOCAL		549,623,303.00	749,617,166.00	484,307,041.47	64.61%	265,310,124.53
GOBIERNO REGIONAL		432,749,643.00	503,840,312.00	409,150,843.77	81.21%	94,689,468.23
Total general		982,372,946.00	1,253,457,478.00	893,457,885.24	71.28%	359,999,592.76
* Nota: CORTE AL 31.12.2024						
Fuente: SSP-PVD-MTC						

En Cajamarca (13 provincias, 127 distritos), la cartera de Provías Descentralizado se concentra en seis provincias —San Ignacio, Jaén, Cutervo, Chota, Santa Cruz y Cajamarca— con múltiples CUI que reciben transferencias en varios años. Entre 2018 y 2024, Cajamarca pasó de S/ 133,9 millones a S/ 228,4 millones en montos gestionados, alcanzando su punto máximo en 2020 (S/ 302,5 millones) y aumentando su participación del 12,5 % al 23,3 % del total nacional. Sin embargo, la serie muestra alta volatilidad (saltos y caídas fuertes entre años) y numerosos proyectos con anualidades en cero, lo que evidencia reprogramaciones, paralizaciones y devolución de recursos; en la práctica, no se ejecuta la totalidad del presupuesto asignado, especialmente en municipalidades con equipos técnicos pequeños y procesos administrativos lentos (Servicio de Seguimiento y Programación – Provías Descentralizado, MTC, 2024).

El análisis de los Códigos Únicos de Inversión (CUI) evidencia múltiples proyectos con transferencias en varios años, lo que revela una programación multianual pero también recalendarios por retrasos. Asimismo, existen numerosos CUI con periodos sin ejecución, lo que sugiere paralizaciones, reprogramaciones o demoras vinculadas a interferencias, liberación de áreas o dificultades logísticas en distritos rurales de difícil acceso. Esta situación se acentúa en zonas agrícolas y ganaderas donde las condiciones climáticas y geográficas afectan los cronogramas de obra (*Servicio de Seguimiento y Programación – Provías Descentralizado, MTC, 2024*).

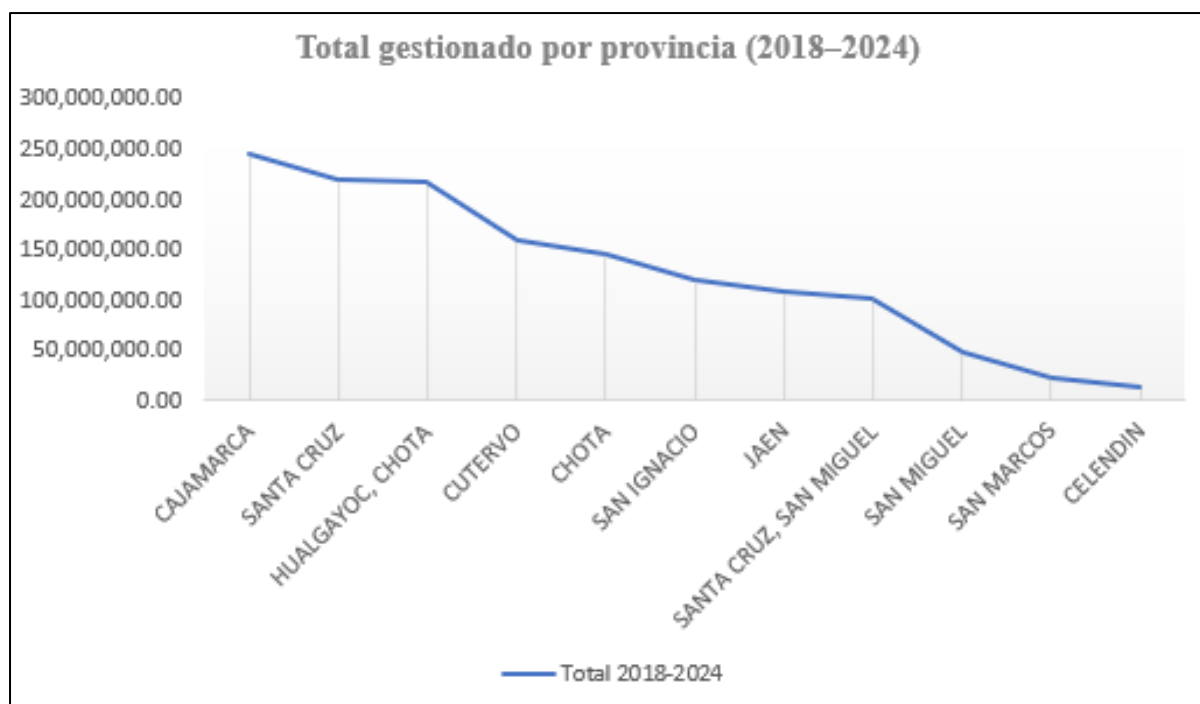
Finalmente, aunque el portafolio de Provías abarca casi todas las provincias y distritos de Cajamarca, la ejecución efectiva se concentra en menos de la mitad de ellos. Los municipios con baja capacidad técnica y alta rotación de personal presentan mayores devoluciones de recursos y nulo avance en sus CUI, mientras que los proyectos ejecutados por el Gobierno Regional de Cajamarca —de carácter interprovincial— muestran mejores resultados debido a su mayor estabilidad técnica y capacidad de gestión. En síntesis, la problemática central radica en una brecha de gestión municipal que impide ejecutar el presupuesto de manera eficiente y oportuna (*Servicio de Seguimiento y Programación – Provías Descentralizado, MTC, 2024*).

Tabla 2.

Total, gestionado por provincia de las provincias del departamento de Cajamarca (2018–2024)

PROVINCIA	N PROYECTOS	PVD 2018	PVD 2019	PVD 2020	PVD 2021	PVD 2022	PVD 2023	PVD 2024	TOTAL 2018_2024
CAJAMARCA	4	28,137,535.00	30,407,052.00	38,710,700.00	0.00	44,353,770.00	14,134,781.00	88,666,417.00	244,410,255.00
SANTA CRUZ	15	17,093,621.00	7,155,682.00	81,201,759.00	35,462,240.00	32,798,118.00	16,170,115.00	30,841,168.00	220,722,703.00
HUALGAYOC, CHOTA	1	36,007,552.00	37,029,199.00	58,139,554.00	29,468,113.00	31,575,954.00	18,000,000.00	6,834,417.00	217,054,789.00
CUTERVO	19	26,717,964.00	25,886,786.00	40,953,346.00	6,285,282.00	33,904,713.00	15,485,668.00	10,001,823.00	159,235,582.00
CHOTA	11	9,362,662.00	24,363,207.00	28,034,380.00	7,348,089.00	25,188,147.00	23,945,966.00	28,417,213.00	146,659,664.00
SAN IGNACIO	17	8,885,157.00	11,555,396.00	20,389,015.00	21,535,796.00	34,072,198.00	16,064,563.00	8,787,197.00	121,289,322.00
JAEN	10	5,619,621.00	16,413,461.00	10,868,085.00	18,083,868.00	11,930,167.00	24,283,679.00	21,267,496.00	108,466,377.00
SANTA CRUZ, SAN MIGUEL	1	0.00	0.00	20,954,094.00	54,790,640.00	16,762,371.00	10,000,000.00	0.00	102,507,105.00
SAN MIGUEL	5	514,217.00	30,000.00	3,264,030.00	87,569.00	5,792,860.00	13,686,561.00	24,252,462.00	47,627,699.00
SAN MARCOS	1	0.00	0.00	0.00	0.00	5,566,923.00	15,000,000.00	3,452,274.00	24,019,197.00
CELENDIN	4	1,548,515.00	3,555,146.00	0.00	0.00	0.00	1,988,851.00	5,887,160.00	12,979,672.00
TOTAL									1,404,972,365

Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos (SSP-MTC-PVD)



Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos (SSP-MTC-PVD)

Durante el período 2018-2024, la ejecución ineficiente de los recursos asignados a la mejora de esta infraestructura ha tenido un impacto severo en Cajamarca. Según información de Provías Descentralizado, la incapacidad de los gobiernos locales para gestionar proyectos de inversión vial, sumada a debilidades en la planificación técnica, la supervisión y el control,

y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, ha generado retrasos significativos en la ejecución de obras. En muchos casos, esto ha llevado a la devolución de fondos asignados, agravando la falta de infraestructura adecuada y el aislamiento de las comunidades como se muestra en el

El impacto de las limitaciones estructurales en regiones con altos niveles de pobreza, como Cajamarca, es significativo. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2018 Cajamarca registró una incidencia de pobreza monetaria entre el 37% y el 46%, posicionándose como la más alta del país. Aunque en 2023 este índice presentó una ligera mejora, aún permaneció crítico, alcanzando el 45%. Estos niveles reflejan las dificultades persistentes para superar las barreras al desarrollo y aprovechar plenamente su potencial agrícola y minero. INEI (2023) Cajamarca forma parte de un grupo de departamentos con las tasas más altas de pobreza, que oscilan entre el 40% y el 44%, junto con Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno, lo que evidencia un desafío común en estas regiones para alcanzar un desarrollo más inclusivo y sostenido.

Tabla 3.

Perú: Grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria estadísticamente semejantes, 2014 – 2023

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2014	Grupo 1	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica	47,5	53,1
2015	Grupo 1	Amazonas, Cajamarca, Huancavelica	44,7	51,7
2016	Grupo 1	Cajamarca, Huancavelica	43,9	50,8
2017	Grupo 1	Cajamarca	43,1	52,0
2018	Grupo 1	Cajamarca	37,4	46,3
2019	Grupo 1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Puno	34,4	39,4
2020	Grupo 1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Pasco, Puno	41,4	45,9
2021	Grupo 1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	36,7	40,9
2022	Grupo 1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	39,4	43,3

2023	Grupo 1	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	39,9	43,8
Nota: Los valores del intervalo corresponden a los límites inferior y superior a cada grupo robusto.				
1/ Incluye los 43 distritos de la provincia de Lima.				
2/ Se ha priorizado el Grupo 1.				

Fuente: Elaboración Propia con información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2023)

La brecha en infraestructura vial, especialmente en caminos vecinales pavimentados, representa un obstáculo clave para el desarrollo de Cajamarca. De acuerdo con el *Diagnóstico de Brechas del Sector Transportes y Comunicaciones 2024* del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el 94 % de la red vial vecinal del país se encuentra en condiciones inadecuadas, lo que evidencia un rezago estructural en la conectividad y refleja las limitaciones técnicas y administrativas de las unidades ejecutoras y formuladoras responsables de la inversión pública. Estas deficiencias, sumadas a la falta de registro oportuno del cierre de inversiones y a la débil articulación entre los indicadores de brecha y las metas de gasto, afectan directamente la eficacia del gasto público (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2024). En concordancia, el *Informe Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2024* del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que, pese a que Cajamarca figura entre los departamentos con mayor presupuesto municipal asignado, persiste una baja capacidad de ejecución, evidenciando limitaciones en la gestión técnica y administrativa de los gobiernos locales (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2024).

Entre 2018 y 2024, el departamento de Cajamarca registró un elevado número de obras públicas paralizadas, lo que refleja la ineficiencia en la gestión de la inversión y la limitada capacidad de ejecución de los gobiernos locales. Según la Contraloría General de la República (2025), los gobiernos locales principalmente en el sector de transporte acumularon 30 obras viales, con un costo actualizado de S/ 295,5 millones y un saldo pendiente de S/ 96,9 millones, cuyo tipo de obra es vías, pistas y veredas, carreteras y caminos vecinales. De los cuales 13 obras viales se encontraban paralizadas con un costo actualizado de S/ 227,5 millones y un saldo pendiente de S/ 85,2 millones, lo que evidencia deficiencias estructurales en la planificación, supervisión técnica y gestión contractual. Esta situación afecta directamente a la población y limita el cierre de brechas de conectividad y acceso a servicios esenciales en una de las regiones más vulnerables del país (Contraloría General de la República, 2025-Anexo2).

El *Informe de Situación del País 2024* del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) aborda la problemática de la infraestructura vial en el ámbito rural dentro del eje estratégico “*Infraestructura para el desarrollo y conectividad territorial*”. En este contexto, destaca que la región Cajamarca presenta uno de los mayores déficits en infraestructura vial del país, particularmente en lo que respecta a las vías vecinales, que constituyen la principal red de acceso a centros poblados, mercados, escuelas y servicios de salud. En el distrito de Cajamarca, la mayoría de estos caminos rurales se encuentra en condiciones deficientes, debido a la insuficiente capacidad técnica y presupuestal de los gobiernos locales, la falta de mantenimiento periódico y la escasa articulación en la planificación territorial. El informe señala que más del 60 % de la red vecinal nacional presenta deficiencias estructurales, y que Cajamarca es una de las regiones más afectadas, especialmente durante la temporada de lluvias, cuando la transitabilidad se ve seriamente comprometida (CEPLAN, 2024, p. 112).

Esta deficiente conectividad tiene impactos directos en el desarrollo económico y social del distrito, pues eleva los costos de transporte, limita el acceso de los productores rurales a los mercados y restringe la provisión de servicios básicos en las comunidades más alejadas. Asimismo, la baja ejecución del gasto en proyectos viales y la dependencia de las transferencias del programa Provías Descentralizado evidencian una gestión pública débil a nivel local. Frente a ello, el CEPLAN (2024) propone fortalecer la planificación vial distrital, articular las inversiones al *Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC)* y establecer mecanismos sostenibles de mantenimiento que garanticen la durabilidad de las vías vecinales (p. 115).

En estrecha relación, el informe también desarrolla la temática de la eficiencia en la ejecución de recursos públicos dentro del eje “*Gestión pública y gobernanza para el desarrollo*”. Desde esta perspectiva, se advierte que la capacidad de ejecución de los gobiernos regionales y locales continúa siendo limitada, lo que repercute directamente en la ejecución de proyectos de inversión pública. Entre los principales factores que explican esta situación se encuentran las deficiencias administrativas, la rotación frecuente del personal técnico, la falta de planificación territorial y la escasa coordinación intergubernamental. Estas debilidades provocan baja ejecución presupuestal, obras paralizadas y devoluciones de recursos al tesoro público, especialmente en sectores como transporte, saneamiento y educación, donde se concentra gran parte de la inversión descentralizada (CEPLAN, 2024, pp. 113–116).

En consecuencia, el CEPLAN enfatiza la necesidad de fortalecer la gestión presupuestaria subnacional, mediante la asistencia técnica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la implementación de sistemas integrados de planificación y monitoreo, y la mejora del desempeño institucional. De este modo, se busca lograr una ejecución del gasto más oportuna, eficiente y con impacto en la reducción de brechas, alineando los esfuerzos de los gobiernos locales, como el de Cajamarca, con las metas nacionales de desarrollo y competitividad.

El *Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público (IFESAFSP) 2025*, elaborado por el *Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)*, ofrece una visión integral de la sostenibilidad fiscal y de la eficiencia del gasto público a nivel nacional, regional y local. En el caso de Cajamarca, los resultados del informe reflejan la persistencia de debilidades estructurales en la administración financiera pública, caracterizadas por baja ejecución presupuestaria, dependencia de transferencias del Gobierno Nacional y limitadas capacidades técnicas y administrativas en los gobiernos locales, lo que afecta directamente la eficiencia en la gestión de la inversión pública.

El informe sitúa a Cajamarca dentro de las regiones con mayores restricciones en la capacidad de ejecución y con una participación aún reducida en la inversión pública nacional. Pese al incremento de los recursos asignados al departamento en los últimos años, los niveles de ejecución permanecen por debajo del promedio nacional, debido principalmente a la burocracia administrativa, los retrasos en los procesos de contratación y la insuficiente planificación multianual del gasto. Estas limitaciones se ven agravadas por la dispersión geográfica del territorio y la escasa articulación entre los gobiernos provinciales y distritales, factores que repercuten en la eficiencia del gasto en sectores estratégicos como transporte, educación y saneamiento.

Asimismo, el IFESAFSP 2025 advierte que la creciente presión fiscal en los niveles subnacionales —particularmente por compromisos laborales y obligaciones financieras— reduce la disponibilidad de recursos para inversión. En Cajamarca, donde más del 80 % de los municipios dependen de las transferencias del Gobierno Central, esta situación se traduce en limitada autonomía financiera y baja sostenibilidad presupuestaria. La región enfrenta, además, dificultades en la gestión contable y en la aplicación de los sistemas administrativos del Estado, lo que genera rezagos en la rendición de cuentas y en la eficiencia del gasto.

En conjunto, los hallazgos del IFESAFSP 2025 evidencian que la región Cajamarca continúa enfrentando problemas estructurales de gestión financiera, donde la debilidad institucional, la alta dependencia fiscal y la limitada capacidad de planificación restringen el impacto de los recursos transferidos por programas como Provías Descentralizado. Estas condiciones explican, en buena medida, la baja calidad de la inversión pública regional y municipal, así como la brecha persistente en infraestructura vial y servicios básicos, factores que limitan el desarrollo territorial y la competitividad regional.

2. Problema:

Situación Problemática

La infraestructura vial es un componente esencial para el desarrollo económico y social, especialmente en regiones rurales donde el acceso a mercados, servicios de salud, educación y centros productivos depende directamente de la calidad de las vías de comunicación. En el Perú, el *Sistema Nacional de Carreteras (SINAC)* está conformado por tres niveles: la Red Vial Nacional, gestionada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); la Red Vial Departamental, a cargo de los gobiernos regionales; y la Red Vial Vecinal, bajo responsabilidad de los gobiernos locales. Este último nivel representa el 68 % del total nacional, lo que resalta la importancia de fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades para garantizar la conectividad territorial (CEPLAN, 2019; MTC, 2023).

Sin embargo, diversos estudios advierten que la gestión de la inversión pública en los gobiernos locales presenta bajos niveles de ejecución presupuestal, reflejando deficiencias en la planificación, contratación y supervisión de obras. En 2024, las municipalidades del país solo ejecutaron en promedio el 55 % del presupuesto destinado a proyectos de inversión, cifra significativamente menor a la del gobierno nacional (75 %) y regional (70 %). Cajamarca, región de estudio, registró una ejecución del 59 %, evidenciando una limitada capacidad de gestión en la ejecución de los recursos públicos (ComexPerú, 2024; 2025a; 2025b).

A esta situación se suman factores estructurales identificados por el *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI, 2025), como la escasa fiscalización ciudadana, la débil rendición de cuentas, la falta de personal técnico especializado y la alta rotación laboral. Asimismo, la burocracia administrativa y la complejidad normativa del sistema de contrataciones públicas generan demoras en los procesos de ejecución y aprobación de expedientes técnicos, lo que retrasa significativamente la culminación de proyectos viales.

En el caso del *Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)*, los recursos transferidos a través de *Provías Descentralizado* constituyen una fuente clave para el cierre de brechas en infraestructura vial. Entre 2018 y 2024, este programa transfirió más de S/ 9 000 millones a gobiernos regionales y locales, pero solo se ejecutó en promedio el 53,5 % en el nivel local, con altos niveles de devolución de fondos y paralización de obras (MTC, 2024). En Cajamarca, las transferencias aumentaron de S/ 133,9 millones en 2018 a S/ 228,4 millones en 2024, con picos de ejecución en 2020, aunque persisten múltiples proyectos con anualidades sin ejecución, reprogramaciones o paralizaciones (Servicio de Seguimiento y Programación – Provías Descentralizado, 2024).

Según la *Contraloría General de la República* (2025), Cajamarca registró 137 obras públicas paralizadas, de las cuales 30 corresponden al sector transporte, con un costo total de S/ 295,5 millones y un saldo pendiente de S/ 96,9 millones. Las principales causas incluyen el incumplimiento contractual (25 %), la falta de financiamiento (21 %) y deficiencias en los expedientes técnicos (11 %). Estas limitaciones estructurales evidencian la falta de coordinación interinstitucional, la débil supervisión técnica y la escasa capacidad de los gobiernos locales para culminar proyectos en beneficio de la población.

Por otro lado, el *Diagnóstico de Brechas de Infraestructura del MTC* (2024) indica que el 87 % de la red vial vecinal del país se encuentra en condiciones inadecuadas, y que Cajamarca presenta una brecha de 84 %, equivalente a 10 940,9 km de vías que requieren intervención. Esto demuestra que, pese al incremento de las transferencias, la falta de gestión eficiente impide traducir los recursos en mejoras tangibles en la infraestructura vial.

El *Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público (IFESAFSP, 2025)* del MEF refuerza esta problemática al ubicar a Cajamarca entre las regiones con mayores restricciones en la capacidad de ejecución, alta dependencia de transferencias del Gobierno Nacional y limitada autonomía financiera. Esta situación afecta la sostenibilidad fiscal regional y limita la inversión en sectores estratégicos como transporte y saneamiento.

En conjunto, las evidencias del CEPLAN (2024), INEI (2025), Contraloría (2025), MTC (2024) y MEF (2025) coinciden en que la ineficiencia en la gestión de los recursos transferidos por Provías Descentralizado constituye una de las principales causas del bajo impacto de la inversión pública en Cajamarca. Este escenario limita la conectividad territorial,

agrava la pobreza y perpetúa la exclusión social en una de las regiones más vulnerables del país.

Problema de Investigación

La capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el periodo 2018–2024 se ve afectada por una combinación de factores administrativos, técnicos e institucionales que limitan la eficiencia en la ejecución presupuestal. Estos factores se reflejan en la baja ejecución de los recursos, la devolución de fondos al Tesoro Público y la postergación de proyectos viales esenciales para el desarrollo local.

1. Pregunta principal

¿Cuáles son los factores que afectan la capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el periodo 2018–2024?

1.1. Preguntas secundarias

¿De qué manera las deficiencias administrativas influyen en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales de Cajamarca?

¿Cómo inciden las limitaciones técnicas en la ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado?

¿En qué medida la coordinación interinstitucional entre el MTC, Provías y los gobiernos locales afecta la eficiencia en la ejecución del gasto público?

2. Objetivos y/o Hipótesis

2.1. Objetivo General

Analizar los factores que afectan la capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el periodo 2018–2024.

2.2. Objetivos específicos

Identificar las deficiencias administrativas que limitan la capacidad de ejecución de los gobiernos locales de Cajamarca.

Evaluar las limitaciones técnicas que influyen en la ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado.

Examinar el nivel de coordinación interinstitucional entre el MTC, Provías Descentralizado y los gobiernos locales en la gestión de la inversión pública vial.

2.3. Hipótesis General:

La baja capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el periodo 2018–2024 se debe principalmente a deficiencias administrativas, limitaciones técnicas y débil coordinación interinstitucional.

2.4. Hipótesis Específicas:

Las deficiencias administrativas —como la alta rotación del personal, la falta de planificación y los procesos burocráticos— afectan negativamente la capacidad de ejecución de los gobiernos locales.

Las limitaciones técnicas —como la escasez de especialistas, la deficiente elaboración de expedientes técnicos y la falta de asistencia técnica— reducen la eficiencia en la ejecución de los recursos.

La débil coordinación interinstitucional entre el MTC, Provías y los gobiernos locales contribuye a retrasos en la ejecución presupuestal y a la devolución de fondos no ejecutados.

3. Justificación

La presente investigación contribuye al análisis teórico de la gestión pública descentralizada en el Perú, particularmente en lo referente a la eficiencia del gasto público y a la capacidad de gestión de los gobiernos locales. El estudio busca ampliar el conocimiento sobre los factores administrativos, técnicos e institucionales que afectan la ejecución de los recursos transferidos por *Provías Descentralizado*, programa del *Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)* encargado de financiar la mejora y conservación de la red vial vecinal.

Desde el punto de vista teórico, la investigación aporta al articular los enfoques de eficiencia, eficacia y efectividad en la inversión pública, promovidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, con los marcos conceptuales de la descentralización fiscal y la gestión por resultados impulsados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Asimismo,

incorpora los aportes de las teorías de capacidad local y gobernanza territorial, que explican cómo la fortaleza institucional, la calidad de la gestión y la coordinación interinstitucional influyen en el desempeño de la ejecución presupuestal a nivel local. Esta integración permite ampliar la comprensión académica de los factores estructurales que condicionan la gestión de la inversión pública en contextos territoriales complejos.

Desde una perspectiva práctica, esta investigación resulta pertinente para los tomadores de decisiones del sector público, ya que proporciona evidencia empírica sobre las causas que limitan la capacidad de ejecución de los gobiernos locales en la región Cajamarca. Los hallazgos permitirán identificar las principales debilidades en los procesos administrativos, técnicos y de coordinación interinstitucional que obstaculizan el uso eficiente de los recursos transferidos por *Proviás* *Descentralizado*. Los resultados del estudio podrán servir de insumo para el diseño de **estrategias de fortalecimiento de capacidades**, la mejora de la planificación multianual de la inversión y la implementación de mecanismos de **asistencia técnica y supervisión especializada** para las municipalidades rurales. Asimismo, los hallazgos facilitarán la elaboración de **propuestas normativas y de gestión** orientadas a reducir los niveles de subejecución y las devoluciones de fondos al Tesoro Público, contribuyendo al cumplimiento de las metas del *Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC)* y del *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)*.

En el ámbito social, la investigación adquiere relevancia por su vinculación directa con el desarrollo territorial y la mejora de la calidad de vida de la población cajamarquina. La baja capacidad de ejecución y la ineficiencia en la ejecución de los recursos destinados a infraestructura vial tienen consecuencias directas sobre la conectividad, la accesibilidad a servicios básicos y las oportunidades económicas de las comunidades rurales. Según el *INEI (2023, 2025)*, Cajamarca se mantiene entre las regiones con mayores índices de pobreza monetaria del país, con niveles cercanos al 45 %, situación asociada a la precariedad de su red vial vecinal y al limitado acceso a mercados y servicios públicos.

Por tanto, al identificar los factores que restringen la ejecución efectiva de la inversión pública vial, este estudio contribuye a la formulación de políticas orientadas a cerrar brechas de infraestructura, fomentar la inclusión económica y reducir la desigualdad territorial. Además, promueve una gestión pública más transparente, participativa y eficiente, en concordancia con los objetivos del *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Perú al 2050* y con los

compromisos asumidos en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, particularmente el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

Delimitaciones y limitaciones.

Delimitaciones

La presente investigación se delimita geográficamente a la región Cajamarca, en Perú, concentrando su análisis en los gobiernos locales provinciales y distritales que recibieron recursos de Provías Descentralizado (PVD) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) durante el periodo 2018–2024. El enfoque primario se dirige a las provincias de San Ignacio, Jaén, Cutervo, Chota, Santa Cruz y Cajamarca, dado que estas concentran la mayor parte de los proyectos viales ejecutados. El estudio tiene como objetivo principal analizar los factores administrativos, técnicos e institucionales que inciden directamente en la capacidad de ejecución de estos gobiernos locales, en el marco conceptual de la descentralización fiscal y la gestión de la inversión pública. Conceptualmente, se fundamenta en los principios de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto público, buscando identificar y comprender las limitaciones estructurales que obstaculizan la ejecución exitosa de la inversión vial local.

Particularmente, la investigación se apoya en el contexto de la provincia de Santa Cruz, perteneciente a la región Cajamarca y conformada por once distritos (Santa Cruz, Andabamba, Catache, Chancaybaños, La Esperanza, Ninabamba, Pulán, Saucepampa, Sexi, Uticyacu y Yauyucán). Esta provincia, que según el INEI (2020) alberga una población aproximada de 38,600 habitantes mayoritariamente dispersa en zonas rurales, presenta una problemática social y económica marcada por la accesibilidad limitada y niveles de pobreza elevados. Su estructura productiva se basa en la agricultura de subsistencia y local (papa, maíz, trigo, hortalizas) y la ganadería, enfrentando serias dificultades debido al aislamiento geográfico, la deficiencia de la infraestructura vial y las variaciones climáticas. A pesar de poseer un potencial forestal y turístico significativo, como el Bosque Petrificado de Pitis en Sexi (Gobierno Regional de Cajamarca, 2023), este aún se encuentra subaprovechado.

Las condiciones ambientales, caracterizadas por un clima templado de montaña con lluvias concentradas entre noviembre y abril (SENAMHI, 2022), condicionan fuertemente la transitabilidad de los caminos y la productividad agrícola. Dentro del periodo de estudio (2018–2024), la provincia de Santa Cruz ejecutó siete proyectos de mejoramiento de caminos vecinales financiados por PVD con el fin de mejorar su conectividad rural. No obstante, el

análisis se justifica en que el avance físico y financiero de estas intervenciones no ha logrado reducir significativamente las brechas viales ni ha corregido los bajos niveles de ejecución presupuestal que se observan sistemáticamente en los gobiernos locales, lo que subraya la necesidad de examinar a fondo las limitaciones administrativas y técnicas en la gestión de la inversión.

Limitaciones

El estudio enfrenta limitaciones relacionadas con la disponibilidad y consistencia de la información pública, debido a los desfases y diferencias metodológicas entre las fuentes oficiales (MEF, MTC, Contraloría e INEI). Asimismo, la falta de datos desagregados en algunos gobiernos locales y la variabilidad en los registros presupuestales dificultan una evaluación homogénea entre distritos. Dado su enfoque descriptivo-correlacional y no experimental, la investigación no busca establecer causalidad directa, sino identificar relaciones entre variables.

Capítulo II. Marco Teórico

1. Status quaestionis – Estado de la cuestión

El estudio de la ejecución del gasto público subnacional en el Perú ha puesto en evidencia problemas recurrentes vinculados a debilidades institucionales y a procesos administrativos ineficientes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023) señala que la descentralización fiscal incompleta en el país ha contribuido a la baja eficiencia del gasto y de la inversión pública. En este contexto, los gobiernos locales carecen con frecuencia de la experiencia técnica y de la capacidad institucional necesarias para gestionar eficazmente los proyectos asignados.

Esta situación se traduce en bajos niveles de inversión ejecutada, especialmente en infraestructura vial rural, así como en frecuentes desviaciones respecto a los planes estratégicos nacionales. Estudios previos indican que, si bien los recursos destinados a infraestructura deberían contribuir al cierre de brechas territoriales, su impacto se ve limitado cuando persisten fallas en la gobernanza y en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (OCDE, 2016; IPE, 2017). En el caso de la región Cajamarca, a pesar de haber recibido importantes transferencias de recursos, más del 86 % de su red vial vecinal permanece sin pavimentar, lo que evidencia un grave déficit de infraestructura (IPE, 2017).

Estas evidencias confirman que el principal desafío no radica en la disponibilidad de fondos, sino en su ejecución oportuna y efectiva. La literatura coincide en señalar que la baja ejecución presupuestal está asociada a deficiencias en la planificación estratégica, limitada capacidad técnica, rigidez normativa y débil articulación intergubernamental. En consecuencia, el estado del arte destaca la necesidad de enfoques teóricos y prácticos orientados a fortalecer la gestión institucional y mejorar la capacidad de ejecución y la calidad del gasto público en regiones vulnerables.

2. **Revisión de la literatura y elección de la perspectiva teórica que va a guiar el análisis del problema y la propuesta de solución.**

Diversos enfoques teóricos fundamentan la transformación de la gestión pública moderna. Por un lado, Osborne y Gaebler (1992) proponen reinventar el gobierno mediante un espíritu emprendedor aplicado al sector público. Su modelo plantea diez principios clave, entre los cuales destacan que el gobierno actúe como facilitador y coordinador más que proveedor directo de servicios, colaborando con el sector privado y las comunidades. Así, se enfatiza el

empoderamiento ciudadano al financiar y capacitar a las comunidades para resolver sus propios problemas, y la introducción de competencia en la prestación de servicios públicos para mejorar calidad y reducir costos. Otro principio central es la orientación hacia resultados: los gobiernos deben liberar procesos burocráticos tradicionales, definir objetivos claros y medir el desempeño con indicadores asociados a incentivos. Estas ideas subrayan la necesidad de un Estado más ágil, descentralizado y centrado en el ciudadano, alejándose de la rigidez burocrática.

Por su parte, Chiavenato (2017) ofrece un enfoque integral de la teoría administrativa, repasando desde las escuelas clásicas hasta los enfoques contemporáneos. Chiavenato describe la administración como una disciplina dinámica influenciada por contextos históricos, sociales y económicos, y enfatiza su rol en entornos globalizados y competitivos. En su obra se destacan las principales corrientes –administración científica, teoría clásica, humanismo, estructuralismo, teoría de sistemas y de contingencias– cada una con sus aportes en áreas como liderazgo, motivación y toma de decisiones. Este panorama teórico refuerza la visión de la gestión pública como campo que debe adaptarse e innovar continuamente.

Un enfoque central para este estudio es la Gestión para Resultados (GpR), adoptado oficialmente por el MEF peruano con apoyo de organismos internacionales. La GpR desplaza el énfasis de insumos a resultados medibles, proponiendo alinear los recursos públicos con objetivos estratégicos claros. En la práctica, la GpR se basa en pilares como la planificación, el presupuesto por resultados, la gestión financiera, la gestión de proyectos y el seguimiento y evaluación. Estudios de la Contraloría muestran avances y limitaciones en su implementación. Shack et al. (2020) evidencian progresos en la institucionalización de la GpR, aunque con brechas persistentes. Shack & Rivera (2022) destacan que las modificaciones presupuestales afectan la credibilidad y eficacia del gasto público. En general, este enfoque impulsa indicadores de desempeño, rendición de cuentas y transparencia, con el ciudadano en el centro. Investigaciones recientes confirman que la aplicación de la GpR está positivamente asociada a la mejora en la calidad del gasto público en Perú. Bravo Saucedo et al. (2022) también enfatizan la necesidad de articular mejor los sistemas administrativos estatales, pues su fragmentación afecta la eficiencia de las intervenciones.

Estudios aplicados al contexto peruano, como el de Monge y Garrido (2020), muestran que una buena ejecución de la inversión vial puede tener un impacto positivo en el desarrollo local, mejorando la conectividad, reduciendo los tiempos y costos de transporte, e impulsando

la competitividad agrícola. Sin embargo, estos beneficios se ven limitados por la debilidad institucional, la falta de asistencia técnica sostenida y la rigidez de la normativa de inversión pública (Invierte.pe), factores que restringen la eficiencia en la ejecución de los proyectos viales rurales.

En resumen, el marco teórico considera tanto la perspectiva del Nuevo Enfoque de Gestión Pública (Osborne & Gaebler, 1992) como la teoría administrativa clásica y contemporánea (Chiavenato, 2017), integrados en la estrategia de GpR. Estas teorías comparten principios comunes: orientación a resultados, descentralización, participación ciudadana, eficiencia institucional y rendición de cuentas. Este marco teórico conjunto permite analizar cómo los factores administrativos, técnicos e institucionales influyen en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales de Cajamarca, y sirve como base para proponer soluciones que fortalezcan la gestión pública y mejoren el uso de los recursos transferidos por Provías Descentralizado.

3. Enfoques de desempeño en la inversión pública: eficiencia, eficacia y efectividad

En el marco de la gestión pública orientada a resultados, el desempeño de la inversión pública se evalúa a partir de los enfoques de eficiencia, eficacia y efectividad, los cuales permiten analizar no solo el uso de los recursos, sino también los resultados e impactos generados en el territorio. En el caso peruano, estos enfoques se encuentran incorporados en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe, promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y se articulan con la estrategia de gestión por resultados impulsada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

La eficiencia en la inversión pública se entiende como la capacidad de “hacer más con menos”, es decir, la relación entre los recursos utilizados y los productos obtenidos. Este enfoque evalúa si los proyectos emplean adecuadamente el presupuesto, el tiempo y los recursos disponibles, de modo que los productos se logren al menor costo posible y dentro del plazo previsto, manteniendo los estándares de calidad establecidos. En el ámbito de la infraestructura vial, un proyecto eficiente es aquel en el que la carretera se construye sin sobrecostos y dentro del cronograma aprobado, conforme a lo establecido en el expediente técnico (D. L. N.º 1252; Project Management Institute [PMI], 2017).

Por su parte, la eficacia en la inversión pública se refiere al grado en que un proyecto cumple los objetivos y metas físicas que fueron planificadas, independientemente del costo incurrido. Este enfoque se centra en verificar si el proyecto entrega los productos

comprometidos, tales como la longitud de la vía, las especificaciones técnicas y el número de carriles definidos en la fase de formulación. Un proyecto es eficaz cuando logra lo que se planificó conforme a los objetivos establecidos, reflejando coherencia entre la programación y la ejecución de la inversión (D. L. N.º 1252).

Finalmente, la efectividad en la inversión pública evalúa si la ejecución del proyecto genera impactos reales, positivos y sostenibles en la población, vinculando los resultados de la inversión con el problema público que se buscaba resolver. A diferencia de la eficiencia y la eficacia, la efectividad integra ambos enfoques, pero va más allá de la ejecución del proyecto, al analizar los cambios sociales y económicos producidos por la intervención pública. En el caso de la infraestructura vial, la efectividad se manifiesta en la reducción de los tiempos de viaje, la mejora del acceso a mercados y servicios, la disminución de los costos logísticos y la contribución al desarrollo económico local, en coherencia con el enfoque de gestión por resultados y cierre de brechas (D. L. N.º 1252; CEPLAN, 2024).

Este enfoque integrado se articula con las teorías de capacidad local y gobernanza territorial, que explican cómo la fortaleza institucional, la calidad de la gestión y la coordinación interinstitucional influyen directamente en el desempeño de la ejecución presupuestal a nivel local. En contextos territoriales complejos y con altos niveles de vulnerabilidad, como la región Cajamarca, estos factores resultan determinantes para que la inversión pública logre resultados efectivos y sostenibles.

4. Marco Normativo

El marco jurídico establece las normas que regulan la transferencia, ejecución y control de los recursos públicos. En este contexto, la Ley de Presupuesto del Sector Público, aprobada anualmente conforme al artículo 78 de la Constitución Política del Perú, dispone los lineamientos para la programación, asignación, uso y control de los recursos financieros del Estado durante cada ejercicio fiscal, que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre (Congreso de la República, 1993). Esta normativa delimita el ámbito legal bajo el cual los gobiernos locales deben ejecutar los recursos transferidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a través de Provías Descentralizado, asegurando que las inversiones se desarrollen en el marco de las metas presupuestales y del principio de eficiencia del gasto público. Asimismo, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece en su artículo 6 que los recursos no ejecutados dentro del

ejercicio fiscal deben revertirse al Tesoro Público, garantizando la transparencia y disciplina fiscal en la gestión de los fondos públicos (MEF, 2019).

La creación del Programa Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVÍAS DESCENTRALIZADO.

Establecido por el DS N° 98-2021-PCM (15 mayo 2021). PROVÍAS Descentralizado es una unidad ejecutora adscrita al Viceministerio de Transportes del MTC, encargada de preparar, gestionar y ejecutar proyectos de infraestructura vial departamental y rural de forma descentralizada. Este programa tiene como objetivos promover y mejorar la transitabilidad de las vías rurales y fortalecer las capacidades institucionales locales en su gestión. En su organigrama, destaca la Gerencia de Monitoreo y Seguimiento, responsable de supervisar las inversiones financiadas mediante transferencias de PROVÍAS hacia gobiernos regionales y locales. Según la descripción oficial, esta gerencia realiza seguimiento físico y financiero a los proyectos de infraestructura departamental y vecinal financiados por convenios con PROVÍAS. En conjunto, la normativa crea un sistema articulado de transferencia de recursos (mediante convenios) y supervisión descentralizada, que exige a los gobiernos locales cumplir criterios de calidad y reportar avances para mantener la sostenibilidad fiscal.

Gerencia de Monitoreo y Seguimiento

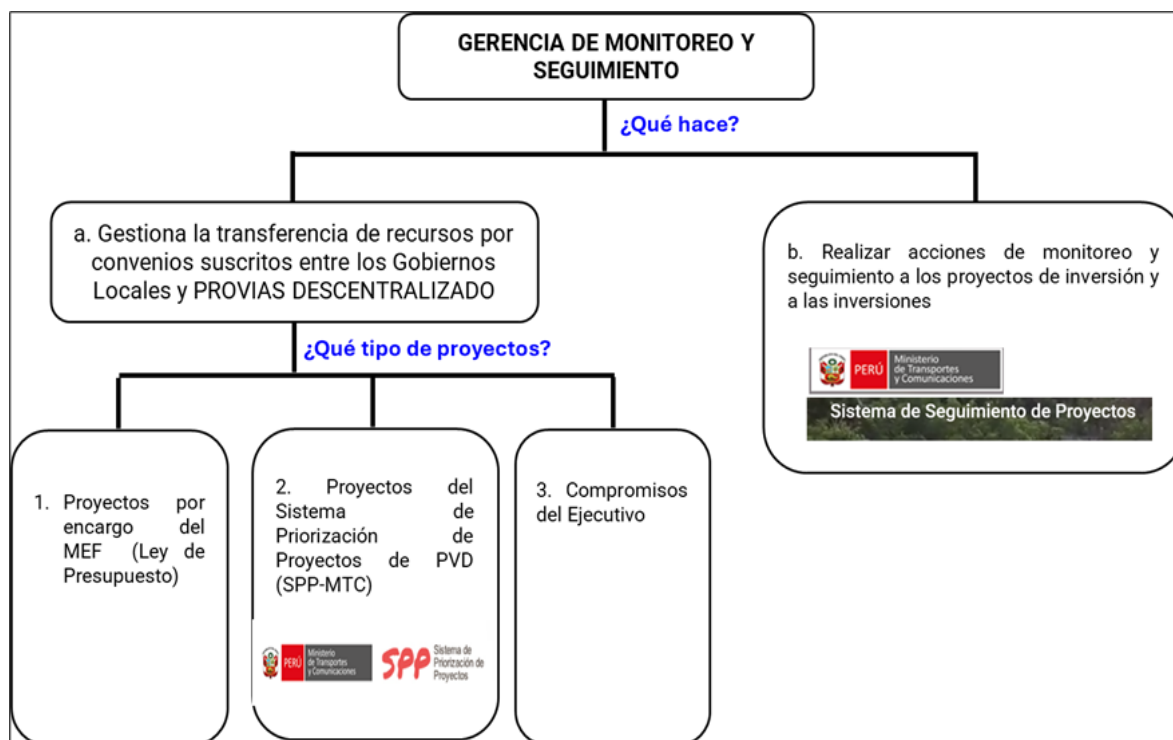
La Gerencia de Monitoreo y Seguimiento tiene como funciones principales:

i) gestionar, ante las instancias competentes, la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales destinados al financiamiento de la infraestructura de transporte vial departamental y vecinal o rural, en el marco del ciclo de inversión; y

ii) ejecutar acciones de monitoreo y seguimiento a los proyectos de inversión, así como a las inversiones que no constituyen proyectos de inversión ejecutadas por Provías Descentralizado, incluyendo las transferencias realizadas mediante convenios suscritos con los gobiernos regionales y locales, hasta su correspondiente liquidación y cierre, para el financiamiento de la infraestructura vial departamental y vecinal o rural.

Figura 7

Organigrama de Gerencia de Monitoreo y Seguimiento



Fuente: PROVIAS DESCENTRALIZADO, Elaboración propia

Así, el marco normativo impone tanto condiciones técnicas para acceder a los fondos como estructuras de ejecución. Por un lado, prioriza la transparencia y la responsabilidad, al requerir informes de cumplimiento de metas y evaluaciones al cierre de proyectos. Por otro, subraya la necesidad de coordinación interinstitucional: los convenios de transferencia obligan a las entidades subnacionales a articularse con PROVIAS y con los estándares del sistema nacional de inversión. Conocer estas normas es crucial para entender los límites formales de la ejecución presupuestal local y para diseñar estrategias que faciliten el cumplimiento de los requisitos legales, minimizando retrasos burocráticos y devoluciones de recursos.

5. Marco Conceptual

Este trabajo define los conceptos clave relacionados con la capacidad de ejecución y la gestión pública local:

La Capacidad de Gasto: Se entiende como la aptitud institucional de un gobierno local para movilizar y ejecutar oportunamente los recursos presupuestales asignados, dentro de los plazos y condiciones normativas. En la normativa Invierte.pe del MEF se enfatiza que, al formular la cartera de inversiones, se debe tener en cuenta la “capacidad de gasto de capital

para su ejecución”. (Directiva general del SNPMGI 2019). Implica la existencia de procesos administrativos sólidos, personal técnico calificado y una adecuada planificación y seguimiento de las inversiones. La capacidad de gasto no solo mide cuánto se gasta, sino cómo y con qué resultados.

En suma, una alta capacidad de gasto requiere no solo créditos suficientes, sino una gestión pública ordenada, personal capacitado y sistemas de monitoreo que aseguren que el dinero se traduzca en obras y beneficios concretos.

La capacidad de ejecución se refiere específicamente a la habilidad de la entidad pública para implementar efectivamente los proyectos de inversión aprobados. En términos académicos, se define como “la habilidad de las entidades para llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo con el presupuesto aprobado” y para entregar los bienes y servicios que permitan alcanzar los resultados planificados. (Angélica Rosas 2019) En otras palabras, mide el grado en que una entidad puede convertir los recursos asignados en obras y servicios reales.

El Gobierno peruano reconoce la importancia de mejorar la capacidad de ejecución. Por ejemplo, el *Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones* (REI) del MEF tiene como objetivo promover el incremento de la capacidad de ejecución de inversiones en los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, en la práctica esta capacidad suele ser limitada en muchos gobiernos locales. En Cajamarca, por ejemplo, los municipios apenas habían ejecutado el 51. % de su presupuesto de inversión al cierre del 2024, situándose muy por debajo del promedio nacional (68 %). Este bajo nivel de ejecución indica rezagos en la habilidad local para implementar proyectos, a pesar de tener los recursos asignados.

En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe, el desempeño de la inversión pública no se evalúa únicamente por la disponibilidad de recursos, sino principalmente por la capacidad de las entidades para ejecutarlos de manera efectiva, en coherencia con un enfoque orientado a resultados y cierre de brechas (D.L. No 1252-2018 MEF). En este contexto, resulta pertinente diferenciar la capacidad de gasto, asociada a la habilitación y disponibilidad presupuestal, de la capacidad de ejecución, que refleja la efectividad real para transformar los recursos asignados en bienes y servicios dentro del ejercicio fiscal. Esta última se expresa de manera objetiva a través del indicador Devengado/PIM, el cual permite evaluar el desempeño presupuestal y la eficiencia en la gestión de la inversión pública local. De manera complementaria, desde el enfoque de la

gestión de proyectos, la ejecución constituye la etapa en la que los planes aprobados se convierten en resultados concretos, requiriendo capacidades técnicas y administrativas para dirigir y controlar el uso de los recursos, por lo que la asignación presupuestal, por sí sola, no garantiza impactos efectivos si no va acompañada de una adecuada capacidad de ejecución (Project Management Institute [PMI], 2017).

La Gestión de inversiones públicas: Corresponde al conjunto de procesos orientados a la formulación, evaluación, ejecución, supervisión y cierre de proyectos de inversión pública, en concordancia con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI). En el caso de los gobiernos locales, esta gestión se ve limitada por barreras como el desconocimiento de la normativa, la rotación de personal y la escasa asistencia técnica. *Referencia:* MEF (2023), SNPMGI – Manual de Operaciones.

La Gestión para Resultados (GpR): Es un enfoque de la administración pública que busca alinear los recursos, procesos y decisiones institucionales con la obtención de resultados medibles orientados al bienestar de la ciudadanía. Este modelo integra elementos como la planificación estratégica, el presupuesto por resultados, la formulación de indicadores de desempeño, así como el monitoreo y la evaluación continua. En el ámbito de los gobiernos locales, la GpR permite identificar brechas de ejecución, fortalecer la toma de decisiones y orientar la mejora continua de la gestión pública.

Diversos estudios institucionales de la Contraloría General de la República evidencian la importancia de este enfoque. Shack et al. (2020) presentan un análisis cuantitativo de la evolución de la GpR en el Perú, destacando avances y limitaciones en su implementación. Asimismo, Shack y Rivera (2022) analizan la credibilidad presupuestal como componente clave de la gestión por resultados, demostrando que las modificaciones presupuestales significativas registradas en el periodo 2019–2021 afectan la eficacia del gasto público y la capacidad del Estado para cumplir sus objetivos.

La Coordinación intergubernamental: Hace referencia a la interacción efectiva entre el gobierno nacional, regional y local para el cumplimiento de objetivos comunes. En el contexto de la inversión pública, la coordinación permite optimizar recursos, evitar duplicidades, reducir demoras y garantizar sostenibilidad. En Cajamarca, la falta de coordinación ha sido un factor recurrente de ineficiencia. *Referencia:* CEPLAN (2022), *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*.

La Descentralización fiscal: Es el proceso mediante el cual se transfieren competencias y recursos económicos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, con el fin de mejorar la eficiencia del gasto y acercar la toma de decisiones al ciudadano. Sin embargo, en Perú, este proceso ha estado limitado por la débil capacidad operativa de los gobiernos locales. OCDE (2023), *Estudios Económicos del Perú*.

Las Brechas de infraestructura vial vecinal: Diferencia entre las condiciones actuales y óptimas de la red vial vecinal en términos de transitabilidad, seguridad y conectividad. En el caso de Cajamarca, más del 86% de la red vial vecinal se encuentra en condiciones inadecuadas, reflejando un rezago estructural. Estas brechas implican costos adicionales al transporte y limitan el acceso a mercados y servicios, exacerbando la desigualdad territorial. (IPE, 2017)

La Eficiencia en la gestión de recursos: Capacidad de las instituciones públicas para utilizar de manera óptima los recursos disponibles (humanos, financieros, materiales, tecnológicos), minimizando costos e ineficiencias y maximizando los resultados. Implica planificación clara, asignación adecuada, procesos optimizados y controles de seguimiento. En la gestión pública peruana, indicadores de eficiencia se monitorean a través de sistemas presupuestales y de desempeño, buscando garantizar que cada sol invertido genere el máximo valor social.

Cada uno de estos conceptos ordena ideas y sirve de base para el análisis posterior. El marco conceptual clarifica los términos centrales, enfocando el estudio en cómo la capacidad de ejecución local, las reglas de transferencia y las brechas de infraestructura interactúan en un contexto de gestión orientada a resultados.

En conclusión, el capítulo teórico ha permitido consolidar los fundamentos conceptuales y normativos que explican la capacidad de ejecución y los factores que la condicionan en el ámbito de la inversión pública, particularmente en los gobiernos locales de la región Cajamarca. La revisión de la literatura especializada, las directivas del SNPMGI y los aportes de autores como Estache y Garsous, Shack et al., y Rosas, ha permitido identificar brechas estructurales, determinantes institucionales y desafíos de gestión que inciden directamente en la eficiencia del gasto y en el cierre de brechas territoriales.

Capítulo III. Marco Metodológico

1) Enfoque de Investigación: mixto

La presente investigación adopta un enfoque mixto, priorizando el componente cuantitativo y utilizando el cualitativo como apoyo esencial. Este diseño, conocido como Concurrente o Convergente, permite analizar de manera integral los factores administrativos, técnicos e institucionales que afectan la capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el periodo 2018–2024.

El enfoque cuantitativo se aplica para establecer la magnitud y el comportamiento del fenómeno. Se fundamenta en el análisis de datos secundarios masivos provenientes de fuentes oficiales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y los reportes de Provías Descentralizado.

- **Función:** Medir con precisión los niveles de ejecución presupuestal (Devengado/PIM), analizar las tendencias de gasto y evaluar la relación entre los montos transferidos, la brecha de infraestructura vial y la tasa de recursos no ejecutados o devueltos.
- **Finalidad:** Determinar si existe una correlación estadísticamente significativa entre las variables independientes (factores) y la variable dependiente (nivel de ejecución).

El enfoque cualitativo complementa el análisis mediante la inmersión en el contexto institucional. Su rol es **interpretar, contextualizar y profundizar** en las causas de los resultados cuantitativos.

- **Técnicas de Recolección:**
 - **Análisis Documental Estratégico:** Revisión de normativa específica e informes institucionales emitidos por organismos de alto nivel (OCDE, CEPLAN, Contraloría General de la República) para identificar limitaciones estructurales y alertas de gestión.
 - **Entrevistas Semiestructuradas:** Aplicadas a actores clave (funcionarios de planificación, gerentes de infraestructura y personal de Provías Descentralizado) para explorar sus percepciones y experiencias sobre los obstáculos operativos y administrativos.
- **Finalidad:** Explorar los factores institucionales y administrativos subyacentes que inciden en la gestión pública, logrando así una comprensión integral y fundamentada de las limitaciones de gestión y los problemas estructurales.

2) Alcance:

El estudio es de tipo aplicada, dado que busca proponer alternativas de mejora concretas y pertinentes en la gestión pública a partir del análisis de la problemática de ejecución presupuestal identificada en los gobiernos locales de la región Cajamarca.

El nivel de investigación es **descriptivo–correlacional**. El componente descriptivo detalla el comportamiento de las variables en el periodo 2018–2024. El componente correlacional tiene como fin establecer la magnitud y dirección de la relación entre las variables (o indicadores medibles) que componen los factores (administrativos, técnicos y de coordinación) y el nivel de ejecución.

3) Diseño de Investigación:

El estudio adopta un **diseño no experimental, transversal y correlacional**, ya que no existe manipulación de las variables (observación de hechos ya ocurridos), y los datos se recolectan en un momento único (2025) cubriendo el periodo de análisis 2018–2024.

Notación Estándar del Diseño:

M r O1 O2

Donde:

- M: Muestra de gobiernos locales receptores de recursos de Provías Descentralizado en Cajamarca.
- r: Indica que se busca la relación (correlación) entre las variables.
- O1: Observación de los Factores (X) (administrativos, técnicos y de coordinación).
- O2: Observación de la Capacidad de Ejecución (Y).

Variables Que Relacionar:

- Y (Variable Dependiente): Capacidad de Ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado.
- X (Variables Independientes): Factores administrativos, técnicos y de coordinación interinstitucional.

4) Variables e indicadores:

Tabla 4.

Variable	Tipo	Definición Operacional	Indicadores Clave	Escala de Medición
V. Dependiente (Y): Nivel de Ejecución de Recursos	Cuantitativa (Razón)	Capacidad del GL para transformar los recursos de Provías D en proyectos devengados/ejecutados en el periodo fiscal.	Ejecución Presupuestal (Devengado/ PIM)	Ratio (%)
			Tasa de Recursos Devueltos (No ejecutados)	Ratio (%)
V. Independiente (X1): Factores Administrativos	Mixta	Conjunto de prácticas de gestión interna que afectan el ciclo de la inversión.	Rotación del Personal Directivo y Técnico (Ratio)	Ratio / Ordinal
			Tiempo Promedio de Proceso de Contratación (Tiempo)	Intervalo (Días)
V. Independiente (X2): Factores Técnicos	Mixta	Calidad de la ingeniería y la asistencia especializada que soporta el proyecto.	Incidencia de Reformulaciones de Expedientes Técnicos (Frecuencia)	Frecuencia
			Nivel de Asistencia Técnica Externa Recibida (Ordinal)	Ordinal (Nivel)
V. Independiente (X3): Factores de Coordinación	Mixta	Eficiencia en la articulación del GL con Provías D y otras entidades fiscalizadoras/técnicas.	Nivel de Cumplimiento de Convenios Específicos (Ordinal)	Ordinal (Grado)
			Frecuencia de Observaciones de Contraloría / OEFA (Frecuencia)	Frecuencia

5) Población y muestra

El diseño mixto de la investigación requiere la definición de dos universos de estudio y unidades de análisis distintas: una para la recopilación de datos estadísticos (Cuantitativo) y otra para la obtención de información en profundidad y contextual (Cualitativo).

a) Componente Cuantitativo (Unidad de Análisis Estadístico)

Esta sección define el universo de datos que se utilizará para el análisis descriptivo y correlacional.

Tabla 5.

Elemento	Definición
Población	La población está conformada por los 127 gobiernos locales (13 municipalidades provinciales y 114 distritales) de la Región Cajamarca, que fueron receptores de recursos transferidos por Provías Descentralizado para proyectos viales durante el periodo 2018–2024.
Unidad de Análisis	Gobiernos Locales de las Provincias de San Ignacio, Jaén, Chota, Cutervo, Cajamarca y Santa Cruz, que representan más del 70 % de los recursos transferidos a la región (Municipalidad/Año, en el rango 2018–2024). Dentro de este grupo, se escogió como caso de estudio principal la provincia de Santa Cruz, por ser representativa de la realidad rural de Cajamarca en cuanto a aislamiento vial, pobreza estructural y limitada capacidad de gestión pública local.
Muestra	Censo Poblacional (Muestra Censal). Se recomienda utilizar el 100% de la población de Gobiernos Locales de las Provincias de San Ignacio, Jaén, Chota, Cutervo, Cajamarca y Santa Cruz receptores de recursos en el periodo 2018–2024.

b) Componente Cualitativo (Muestra Intencional)

Esta sección define a los informantes clave y las unidades de gestión que se estudiarán en profundidad para obtener la visión interna de los problemas.

Tabla 6.

Elemento	Definición
Población Cualitativa	Funcionarios, directivos y personal técnico con experiencia directa y relevante en la gestión y ejecución de los recursos de Provías Descentralizado en la región Cajamarca.
Tipo de Muestra	No Probabilística. La selección de las unidades se basará en la relevancia y la experiencia del informante.
Muestra	Para las entrevistas, se seleccionarán casos estratégicos que reflejen la diversidad del fenómeno.

	a) Gobiernos Locales de Alto Desempeño: Municipios con una ejecución consistentemente alta (>70%) en el periodo. (Para identificar buenas prácticas en la gestión de los factores.) b) Gobiernos Locales de Bajo Desempeño: Municipios con una ejecución consistentemente baja o alta tasa de recursos devueltos. (Para identificar limitaciones y problemas estructurales.)
--	--

6) Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Técnicas: Análisis documental, Análisis estadístico descriptivo e inferencial, y Entrevistas semiestructuradas (Muestra Intencional).

Instrumentos: Ficha de análisis documental, Guion de Entrevista Semiestructurada (para la información cualitativa), Matriz de operacionalización de variables y Software Estadístico (ej. SPSS, R, Stata) para el tratamiento cuantitativo.

7) Procedimiento de la investigación

Codificación y Estandarización de Variables: Codificación de las variables cuantitativas y homologación de indicadores cualitativos a escalas ordinales.

8) Técnica de análisis de datos

a) Análisis Cuantitativo (Estadística Descriptiva e Inferencial): Los datos cuantitativos serán analizados mediante:

1. Estadística descriptiva, Uso de medidas de tendencia central (promedios, medianas), medidas de dispersión (desviación estándar) y porcentajes de ejecución para identificar tendencias históricas y la variabilidad de la gestión en el periodo 2018–2024.
2. Estadística Inferencial (Correlación):
 - Prueba de Normalidad: Inicialmente, se aplicará la prueba de Shapiro-Wilk para determinar la distribución de los datos.
 - Pruebas de Correlación:
 - Si los datos siguen una distribución normal, se aplicará el coeficiente de correlación de Pearson.
 - Si los datos no siguen una distribución normal (o las variables son ordinales), se aplicará el coeficiente de Spearman (r_s).

- Objetivo: Determinar la existencia, magnitud y dirección de la relación entre cada variable independiente (factores administrativos, técnicos y de coordinación) y la variable dependiente (nivel de ejecución).

b) **Análisis Cualitativo (Interpretativo y Triangulación):** El análisis cualitativo se desarrollará bajo un enfoque **interpretativo-fenomenológico**, mediante la codificación y categorización de las entrevistas y el contraste de la información documental. La información cualitativa servirá para:

1. Explicar las causas detrás de las correlaciones estadísticas encontradas (Ej. una correlación negativa entre Rotación de Personal y Ejecución se explica con los testimonios sobre pérdida de memoria institucional).
2. Triangulación Metodológica: La integración de ambos enfoques se realizará en la Discusión de Resultados, contrastando la evidencia empírica (datos del MEF) con los hallazgos conceptuales (entrevistas/informes Contraloría), lo que robustece la validez interna del estudio.

Capítulo IV. Resultados, Análisis y Propuesta

4.1.Descripción y Presentación de Resultados (Resultados Empíricos)

Esta sección presenta los resultados empíricos del estudio, organizados en dos componentes: cuantitativo (estadística descriptiva y análisis empírico) y cualitativo (análisis temático). El objetivo es mostrar, con evidencia verificable, cómo se comporta la capacidad de ejecución de los gobiernos locales de Cajamarca y qué factores se asocian con sus variaciones.

4.2.Resultados del Componente Cuantitativo

4.2.1. Análisis de la Variable Dependiente (Y): Nivel de Ejecución de Recursos

La variable dependiente del estudio es el Nivel de Ejecución de Recursos, entendida como la capacidad del gobierno local para convertir los recursos transferidos por Provías Descentralizado en gasto ejecutado orientado a infraestructura vial dentro del año fiscal. Para medirla se utiliza el indicador Devengado/PIM, que expresa el porcentaje del presupuesto modificado institucional (PIM) que efectivamente se ejecuta (devenga) en inversión.

Este indicador es útil porque permite observar, de manera directa, qué proporción del presupuesto realmente se transforma en ejecución financiera dentro del ejercicio fiscal, y por ello funciona como una medida práctica del desempeño presupuestal en inversión pública.

4.2.2. Ejecución Histórica y Tendencia de Gasto (2019–2024)

Para identificar el comportamiento temporal del nivel de ejecución, se analizó el indicador Devengado/PIM en el período 2019–2024. La Tabla 1 muestra los promedios anuales de ejecución y de inejecución (o devolución).

Tabla 7.

Ejecución presupuestal promedio y tasa de inejecución (2019-2024)		
Año	Tasa de Ejecución Promedio (%)	Tasa de Inejecución/Devolución Promedio (%)
2019	65.83	34.17
2020	45.55	54.45
2021	39.00	61.00
2022	69.95	30.05

2023	64.56	35.44
2024	21.35	78.65
PROMEDIO DEL PERIODO	51.04	48.96

Nota: Tabla elaborada con datos oficiales; los cálculos son de elaboración propia.

Fuente: MEF – Consulta Amigable (elaboración propia).

Ver Anexo C: cálculo de indicadores y bases consolidadas.

Análisis interpretativo (humanizado y académico):

Los resultados muestran que la ejecución de la inversión no sigue una trayectoria estable. En promedio, durante 2019–2023 se ejecutó alrededor del 56.98%, lo cual ya refleja una brecha relevante de desempeño. Si se incluye el año 2024 (parcial), el promedio baja a 51.04%, lo que sugiere un inicio de año con dificultades de programación y ejecución. En términos prácticos, esto significa que una parte importante del presupuesto no llega a convertirse en inversión ejecutada dentro del año fiscal, lo que reduce el impacto real de las transferencias en el cierre de brechas viales.

Años Críticos:

2021 muestra el desempeño más bajo del periodo completo (39%). Este comportamiento es consistente con un entorno de restricciones operativas y reorganización institucional postpandemia, además de limitaciones internas que serán contrastadas con el componente cualitativo.

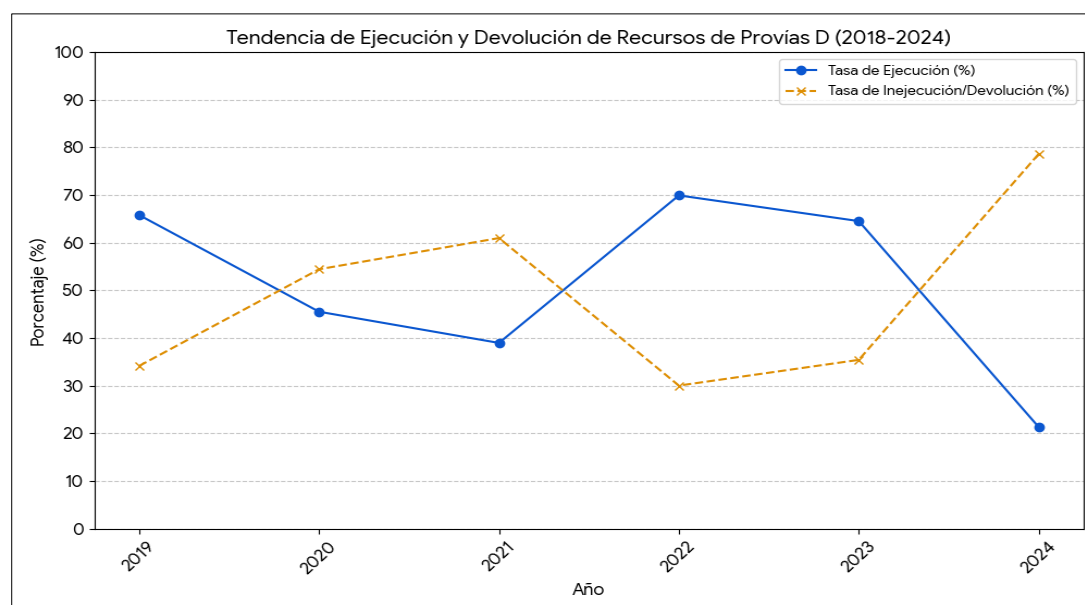
2020 también refleja una caída importante, coherente con la disrupción del ciclo de inversión durante la pandemia.

Años de Recuperación:

2022 alcanza el mayor valor (69.95%), cercano al umbral del 70% usualmente considerado como referencia de buen desempeño. Esto sugiere una recuperación de capacidades operativas que conviene explicar con evidencia institucional (ver entrevistas y documentos).

2023 mantiene un nivel relativamente alto (64.56%), aunque sin consolidar una tendencia sostenida.

Figura 1. Tendencia de ejecución y devolución (2019–2024)



(Elaboración propia con datos MEF)

Ver Anexo C: base y gráficos.

4.2.3. Ineficiencia y Recursos No Ejecutados (Tasa de Devolución)

La tasa promedio de inejecución (o devolución) muestra que una porción considerable de los recursos anuales no se transforma en inversión ejecutada. En términos prácticos, esto implica un costo de oportunidad alto para el cierre de brechas viales, porque la asignación presupuestal no se traduce plenamente en infraestructura.

El año 2021 representa el pico de inejecución (61%), lo que coincide con un contexto de reactivación gradual y dificultades en la continuidad operativa. Este hallazgo no se interpreta como un problema aislado, sino como evidencia de limitaciones de gestión que deben entenderse con mayor detalle a través de los factores administrativos, técnicos y de coordinación.

4.2.4. Evolución de brecha vial, asignación presupuestal y ejecución (2018–2024)

Con el fin de profundizar el análisis, se evaluó empíricamente la relación entre brecha vial, asignación presupuestal (PIM) y capacidad de ejecución (DEV/PIM).

La brecha vial se mide mediante el indicador porcentaje de la red vial vecinal en condiciones inadecuadas, entendido como la proporción de kilómetros con nivel de servicio deficiente que requieren intervención.

Tabla 8.

Evolución de la brecha vial vecinal y del nivel de ejecución presupuestal en Cajamarca (2018–2024)				
Año	Brecha vial vecinal (%)	PIM (S/ miles)	Devengado (S/ miles)	DEV/PIM (%)
2018	87.60%	1,033,006,486.00	669,779,172.96	64.84%
2019	85.90%	725,139,595.00	456,268,390.22	62.92%
2020	83.65%	927,560,591.00	271,498,263.45	29.27%
2021	86.18%	715,937,368.00	348,200,182.69	48.64%
2022	71.35%	939,101,331.00	495,685,995.37	52.78%
2023	71.35%	801,147,211.00	533,200,741.25	66.55%
2024	68.20%	749,617,166.00	484,307,041.47	64.61%

Nota. La brecha vial vecinal corresponde al porcentaje de kilómetros de la Red Vial Vecinal en condiciones inadecuadas.

Fuente: MTC; MEF – Consulta Amigable (elaboración propia).

Ver Anexo C: fuente, series y método de consolidación.

En el periodo analizado, la brecha vial se mantiene alta y su reducción no avanza al mismo ritmo que el esfuerzo financiero. Esto sugiere que, aunque el presupuesto y la ejecución son condiciones necesarias, no siempre son suficientes para producir resultados territoriales sostenidos si persisten problemas de formulación técnica, continuidad del personal y coordinación institucional.

4.2.5. Relación entre Brecha Vial y Asignación Presupuestal

La Tabla 3 presenta un modelo que examina si la asignación presupuestal (PIM) se relaciona con el nivel de brecha vial. El modelo incorpora efectos fijos por gobierno local y año.

Tabla 9.

Relación entre la brecha vial vecinal y la asignación presupuestal (2018–2024)				
Variable explicativa	Coefficiente	Error estándar	t	p
Brecha vial (%)	14.61	< 0.001	> 10.00	< 0.01
Constante	-246.63	< 0.001	> 10.00	< 0.01
Efectos fijos GL	Sí			

Efectos fijos año	Sí			
Observaciones	49			
R ² within	0.97			

Nota: Variable dependiente: PIM en inversiones viales vecinales. El modelo incorpora efectos fijos por gobierno local y por año.

Fuente: MEF; MTC. Elaboración propia.

El coeficiente asociado a la brecha vial es positivo y estadísticamente significativo, lo cual sugiere que, en términos generales, los gobiernos locales con mayor brecha tienden a recibir mayor PIM. Sin embargo, este resultado no debe interpretarse como una asignación perfectamente orientada a resultados, porque el presupuesto también está condicionado por factores institucionales (históricos, capacidad de gestión, reglas de asignación, y decisiones presupuestales multianuales).

4.2.6. Capacidad de Ejecución y Cierre de la Brecha Vial

La Tabla 4 analiza el efecto de la capacidad de ejecución (DEV/PIM rezagado) sobre la variación de la brecha vial, incorporando efectos fijos por gobierno local y año.

Tabla 10.

Efecto de la capacidad de ejecución sobre la variación de la brecha vial (2018–2024)				
Variable explicativa	Coeficiente	Error estándar	t	p
DEV/PIM (t-1)	–0.000	0	–0.65	0.522
PIM	–0.067***	0	–5.72	0
Constante	133.76***	0	1.5	0
Efectos fijos GL	Sí			
Efectos fijos año	Sí			
Observaciones	42			
R² (within)	0.93			

Nota. Variable dependiente: brecha vial vecinal (%).

Los coeficientes extremadamente pequeños (≈ 0) se presentan como 0.000 debido a su magnitud económica irrelevante.

*** $p < 0.01$.

Modelo estimado con efectos fijos por gobierno local y año.

Fuente: MEF; MTC (elaboración propia).

Los resultados sugieren que ejecutar más presupuesto es una condición necesaria, pero por sí sola no garantiza un cierre sostenido de la brecha. En términos prácticos, el efecto estimado de la ejecución rezagada aparece muy reducido, lo que indica que la reducción de brecha depende también —y de forma importante— de la calidad técnica de los proyectos, la continuidad del personal y la coordinación para resolver problemas durante la ejecución. Esto refuerza la necesidad de mirar el problema desde una perspectiva integral, no solo financiera.

Ver Anexo D: modelos completos y pruebas.

4.3. Resultados del componente cualitativo (análisis temático)

El componente cualitativo se desarrolló mediante entrevistas y análisis documental, organizando la evidencia en tres ejes coherentes con las variables independientes del estudio: factores administrativos, factores técnicos y coordinación intergubernamental.

Nota: La codificación temática y la matriz de categorías se presentan en anexos.

Ver Anexo E: guía de entrevista, matriz de categorías, codificación.

Ver Anexo F: documentos institucionales y evidencia documental.

4.3.1. Hallazgos sobre factores administrativos

Los testimonios y documentos revisados muestran que la gestión administrativa influye especialmente en la continuidad del ciclo de inversión. Se repiten situaciones como rotación de personal, cambios de responsables y debilidades en la programación de actividades, lo que termina afectando los plazos y la capacidad de respuesta frente a observaciones técnicas o procesos administrativos.

4.3.2. Hallazgos sobre factores técnicos

Se identifican problemas recurrentes vinculados a expedientes técnicos con observaciones, reformulaciones y ampliaciones. En la práctica, estas debilidades generan atrasos, mayores costos y un mayor riesgo de paralización, especialmente cuando no existe asistencia técnica preventiva o capacidad local suficiente para ajustar el expediente sin afectar la ejecución.

4.3.3. Hallazgos sobre coordinación intergubernamental

La evidencia señala limitaciones en la articulación entre gobiernos locales y el nivel nacional (Provías Descentralizado), así como con actores de control. En varios casos, la

coordinación aparece más reactiva que preventiva, lo que dificulta corregir tempranamente problemas y reduce la posibilidad de sostener mejoras en ejecución.

4.4. Propuesta de fortalecimiento institucional y síntesis integrada de hallazgos

4.4.1. Síntesis integrada de hallazgos

Los resultados cuantitativos y cualitativos, analizados en conjunto, muestran que la persistencia de la brecha vial no se explica únicamente por falta de recursos, sino por limitaciones estructurales en capacidades administrativas, técnicas y de coordinación.

Tabla 11.

Resumen integrado de hallazgos		
Hallazgo principal	Evidencia empírica	Interpretación
La asignación presupuestal no asegura el cierre de la brecha	Alta asignación de PIM sin mejora proporcional del Devengado/PIM	El problema central no es la disponibilidad de recursos, sino la capacidad para ejecutarlos
Persistencia de bajos niveles de ejecución	Volatilidad y altos niveles de inejecución presupuestal	Existen limitaciones estructurales en la gestión local
Incidencia de los factores administrativos	Alta rotación de personal y retrasos administrativos	Pérdida de continuidad institucional y menor eficiencia operativa
Predominio de factores técnicos como cuello de botella	Expedientes deficientes, adicionales y ampliaciones de plazo	Debilidad en la calidad técnica de la formulación y ejecución
Insuficiente coordinación intergubernamental	Retrasos en asistencia técnica y articulación institucional	Limitada efectividad de las transferencias intergubernamentales

4.4.2. Propuesta de fortalecimiento institucional

La propuesta se fundamenta en la evidencia empírica y se organiza en tres ejes complementarios:

Eje 1: Fortalecimiento Administrativo (estabilidad y meritocracia del personal clave).

Objetivo: reducir rotación y asegurar continuidad mínima por desempeño.

Indicador: tasa de rotación anual del personal técnico clave.

Eje 2: Mejora Técnica (calidad para expedientes + asistencia técnica preventiva).

Implementación de guía de calidad técnica y asistencia preventiva para proyectos críticos.

Indicador: número promedio de observaciones por expediente.

Componente tecnológico simple: tablero de control, checklist y repositorio digital (sin reemplazar Invierte.pe).

Ver Anexo B y C: fichas y matrices técnicas; Anexo F para evidencia documental.

Eje 3: Optimización de la Coordinación (monitoreo conjunto con provías descentralizado).

Protocolo de seguimiento preventivo para anticipar riesgos de subejecución.

Indicador: porcentaje de proyectos con alertas tempranas implementadas.

4.4.3. Priorización temporal de la propuesta de fortalecimiento institucional

Con el fin de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la propuesta de fortalecimiento institucional, las medidas planteadas fueron organizadas y priorizadas según su **horizonte temporal de implementación**, diferenciando acciones de corto, mediano y largo plazo. Esta priorización responde a criterios de factibilidad institucional, impacto esperado en la capacidad de ejecución y necesidad de cambios progresivos en la gestión pública local, en coherencia con el enfoque de gestión por resultados.

En ese sentido, la **Tabla 5** presenta de manera sistematizada las propuestas formuladas, organizadas por horizonte temporal, eje de intervención, problema estructural que abordan e impacto esperado en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales de la región Cajamarca.

Tabla 12.

Priorización de las propuestas de fortalecimiento institucional para la gestión vial descentralizada				
Horizonte temporal	Eje de intervención	Propuesta de solución	Problema estructural que aborda	Impacto esperado en la capacidad de ejecución
Corto plazo (0–12 meses)	Gestión institucional y control técnico	Separación funcional entre la formulación y la aprobación de expedientes técnicos	Conflicto de roles y baja calidad en la evaluación de expedientes	Reducción de errores técnicos, observaciones y reformulaciones
	Asistencia técnica especializada	Asistencia técnica preventiva obligatoria desde Provías Descentralizado para proyectos viales críticos	Falta de acompañamiento técnico y elevada tasa de reformulación	Mejora inmediata de la calidad técnica de los expedientes
	Fortalecimiento de capacidades	Programas de capacitación especializada en formulación y expedientes técnicos viales	Déficit de expertiz técnica del personal local	Incremento de capacidades técnicas y reducción de retrasos
	Enfoque de resultados	Implementación de indicadores de calidad del expediente técnico	Ausencia de control del desempeño técnico	Monitoreo temprano del desempeño y mejora continua
Mediano plazo (1–3 años)	Gestión del capital humano	Estabilidad del personal técnico clave vinculado al desempeño	Alta rotación del personal técnico y pérdida de capacidades	Continuidad técnica y mayor eficiencia en la ejecución
	Estandarización técnica	Creación de un banco regional de expedientes técnicos tipo	Heterogeneidad y baja calidad en la formulación de proyectos	Reducción de tiempos y mejora de la calidad técnica
	Profesionalización técnica	Certificación mínima obligatoria para formuladores de proyectos viales	Formulación sin acreditación técnica especializada	Profesionalización y mejora del estándar técnico
	Gobernanza institucional	Fortalecimiento del rol de la Gerencia de Fortalecimiento y Gestión Vial Descentralizada	Rol reactivo y limitado del nivel nacional	Acompañamiento técnico sostenido y preventivo
Largo plazo (más de 3 años)	Desarrollo institucional	Institucionalización de una carrera técnica especializada en gestión vial local	Debilidad estructural del capital humano en gobiernos locales	Sostenibilidad de capacidades técnicas locales
	Articulación de sistemas	Integración de Invierte.pe con sistemas de seguimiento de brechas viales	Desvinculación entre inversión y cierre de brechas	Toma de decisiones basada en evidencia territorial

	Incentivos por resultados	Implementación de incentivos institucionales vinculados a desempeño	Falta de incentivos alineados a resultados	Mejora sostenida de la ejecución y calidad del gasto
--	---------------------------	---	--	--

Nota (APA): La priorización se basa en factibilidad institucional e impacto esperado (elaboración propia).

Ver Anexo A: matriz de 53 proyectos; Anexo D: evidencia empírica que sustenta los ejes.

Las propuestas de corto plazo (0–12 meses) se orientan a corregir de manera inmediata las principales deficiencias operativas identificadas, particularmente aquellas vinculadas a la baja calidad de los expedientes técnicos y a la ausencia de mecanismos efectivos de control y acompañamiento técnico. Estas medidas buscan generar impactos rápidos en la eficiencia del proceso de ejecución.

Por su parte, las propuestas de mediano plazo (1–3 años) están orientadas a consolidar las capacidades institucionales de los gobiernos locales, abordando problemas estructurales asociados a la alta rotación del personal técnico, la heterogeneidad en la calidad de los proyectos y la débil articulación con el nivel nacional.

Finalmente, las propuestas de largo plazo (más de 3 años) tienen un carácter estructural y transformador, orientadas a garantizar la sostenibilidad de las mejoras institucionales en el tiempo, alineando de manera permanente la inversión pública con el cierre efectivo de brechas de infraestructura.

En conjunto, la priorización temporal de la propuesta permite una implementación gradual y realista de las medidas planteadas, reconociendo las limitaciones operativas de los gobiernos locales y reforzando el carácter aplicado de la investigación, al proponer soluciones concretas, viables y coherentes con los hallazgos del análisis empírico.

4.4.4. Viabilidad e innovación de la propuesta tecnológica

El componente tecnológico propuesto es viable porque no requiere crear sistemas complejos ni modificar el marco normativo vigente. Se apoya en herramientas disponibles en la gestión pública (tableros, repositorios y seguimiento digital) y busca reforzar el enfoque preventivo: identificar observaciones y riesgos temprano, antes de que se conviertan en retrasos y subejecución.

Capítulo V. Conclusiones

Conclusión general

La investigación demuestra que la baja capacidad de ejecución de los recursos transferidos por Provías Descentralizado a los gobiernos locales de la región Cajamarca durante el período 2018–2024 no se explica por la insuficiencia de recursos financieros, sino por la presencia de limitaciones estructurales de carácter administrativo, técnico e institucional.

Estas debilidades han restringido la transformación efectiva del presupuesto asignado en infraestructura vial concluida, contribuyendo a la persistencia de una elevada brecha de calidad en la red vial vecinal y limitando el impacto de la inversión pública en el desarrollo territorial.

Conclusiones específicas

1. Los gobiernos locales de Cajamarca registraron, al cierre del período analizado, niveles de ejecución significativamente inferiores al promedio nacional, con tasas recurrentes de devolución de recursos al Tesoro Público. Este comportamiento confirma la existencia de una ineficiencia estructural en la gestión de la inversión pública local, que afecta directamente el ritmo de cierre de brechas de infraestructura vial vecinal.
2. La evidencia empírica muestra que la alta rotación del personal técnico y directivo, la debilidad en la planificación financiera y la lentitud de los procesos administrativos constituyen factores críticos que afectan la continuidad institucional y la capacidad operativa de los gobiernos locales. Estas deficiencias generan retrasos en la ejecución, pérdida de conocimiento técnico y mayor exposición a observaciones y devoluciones presupuestales.
3. Las deficiencias en la elaboración de expedientes técnicos, la recurrencia de reformulaciones, las ampliaciones de plazo y la necesidad de adicionales de obra evidencian una limitada capacidad técnica en la formulación y ejecución de proyectos viales. Estas limitaciones incrementan los costos, prolongan los plazos y reducen la eficiencia del gasto público, afectando la culminación oportuna de las inversiones.
4. La articulación insuficiente entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Provías Descentralizado, el Gobierno Regional y los gobiernos locales limita la eficacia de las transferencias intergubernamentales. La ausencia de mecanismos sistemáticos de

seguimiento preventivo y asistencia técnica oportuna incrementa el riesgo de paralizaciones, reprogramaciones y devoluciones de recursos.

5. El análisis de la brecha vial vecinal demuestra que mayores niveles de asignación presupuestal no garantizan una reducción proporcional de la brecha, lo que confirma que el problema central radica en la capacidad de ejecución y no en la disponibilidad de recursos. La persistencia de más del 80 % de la red vial vecinal en condiciones inadecuadas en Cajamarca refleja esta desconexión estructural.
6. La baja capacidad de ejecución de la inversión vial contribuye a la persistencia de elevados niveles de pobreza monetaria, aislamiento territorial y limitadas oportunidades económicas en las zonas rurales de Cajamarca. La deficiente conectividad restringe el acceso a mercados, servicios básicos y actividades productivas, profundizando las desigualdades territoriales.
7. Los hallazgos confirman que el cierre sostenible de la brecha vial vecinal requiere intervenciones orientadas al fortalecimiento de capacidades administrativas, técnicas y de coordinación, más que incrementos presupuestales. En este sentido, la propuesta de fortalecimiento institucional formulada en la investigación se sustenta empíricamente y se alinea con los principios de la Gestión para Resultados y el enfoque de cierre de brechas.

Anexo A: Matriz Excel de 53 proyectos

Anexo B: Fichas individuales / cuadros por proyecto (PDF/capturas)

Anexo C: Cálculo de indicadores (DEV/PIM, brecha, variación) + gráficos

Anexo D: Resultados econométricos completos

Anexo E: Instrumentos cualitativos

Anexo F: Evidencia documental

Referencias

- Bravo Saucedo, M. A., Flores Olivos, J. A., & Centurión, C. A. (2022). La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto: Avances en Perú y Latinoamérica. Sinergias Educativas.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024). Informe de situación del país 2024. Presidencia del Consejo de Ministros.
<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/6339327-informe-de-situacion-del-pais-2024>
- Chiavenato, I. (2017). Introducción a la teoría general de la administración (7.^a ed.). McGraw-Hill.
- ComexPerú. (2024, diciembre 13). Gobiernos locales no han ejecutado casi la mitad de su presupuesto para proyectos. Semanario (1237).
<https://www.comexperu.org.pe/articulo/gobiernos-locales-no-han-ejecutado-casi-la-mitad-de-su-presupuesto-para-proyectos>
- ComexPerú. (2025, enero 17). Gobiernos locales: ¿Son capaces de ejecutar un mayor presupuesto para inversión? Semanario (1240).
<https://www.comexperu.org.pe/articulo/gobiernos-locales-son-capaces-de-ejecutar-un-mayor-presupuesto-para-inversion>
- ComexPerú. (2025, enero 24). ¿Falta de recursos o de capacidades? Las municipalidades con mayores montos para inversión sin ejecutar. Semanario (1241).
<https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/falta-de-recursos-o-de-capacidades-las-municipalidades-con-mayores-montos-para-inversion-sin-ejecutar>
- Congreso de la República. (1993). Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano.
- Contraloría General de la República. (2025). Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a diciembre de 2024 (Informe N.º 001-2025-CG/SESNC).
<https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/6555301-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-diciembre-2024>
- Contraloría General de la República. (2025). Informe sobre obras públicas paralizadas en el Perú 2025. Autor.

- Gobierno Regional de Cajamarca. (2023). Diagnóstico territorial y económico de la región Cajamarca. GORE Cajamarca.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Condiciones de vida en el área rural del Perú. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). Mapa de pobreza distrital del Perú. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025, enero). Perú: Indicadores de gestión municipal 2024 (1.^a ed.). <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6419443-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2024>
- Instituto Peruano de Economía. (2017). ¿Hacia dónde va la infraestructura del transporte en el Perú? Revista Costos, junio 2017. <https://ipe.org.pe/hacia-donde-va-la-infraestructura-del-transporte-en-el-peru>
- Invierte.pe. (2023). Directiva general del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). <https://www.gob.pe/mef>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (D.S. N.º 304-2012-EF). Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). Invierte.pe – Glosario de términos. <https://www.mef.gob.pe/es/invierte-pe>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). Portal de Transparencia Económica: Consulta de ejecución presupuestal. <https://www.mef.gob.pe>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) – Informe de Resultados 2023. Dirección General de Inversión Pública.

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión. MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público (IFESAFSP) 2025.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/rec_publicos/documentos/IFESAFSP_2025.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2024, agosto). Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector transportes y comunicaciones, periodo 2024–2028. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/3930630-programacion-multianual-de-inversiones-del-ministerio-de-transportes-y-comunicaciones>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Provías Descentralizado. (s.f.). Gerencia de Monitoreo y Seguimiento. <https://www.gob.pe/8964-proyecto-especial-de-infraestructura-de-transporte-descentralizado-gerencia-de-monitoreo-y-seguimiento>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones – Provías Descentralizado. (2024). Diagnóstico de brechas de infraestructura vial vecinal 2024. MTC.
- OECD. (2016). Economic Surveys: Peru 2016. OECD Publishing.
- OECD. (2023). Economic Surveys: Peru 2023. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/09/oecd-economic-surveys-peru-2023_3aa6e456/f67c8432-es.pdf
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.
- Project Management Institute. (2017). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK®) (6.ª ed.). Project Management Institute.
- Rosas, A. (2019). Eficiencia en la gestión pública: Análisis de la ejecución presupuestal en gobiernos subnacionales peruanos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Servicio de Seguimiento y Programación – Provías Descentralizado. (2024). Recursos gestionados por Provías Descentralizado durante los años 2018–2024 para gobiernos regionales y locales. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología. (2022). Reporte climatológico regional Cajamarca 2022. SENAMHI.

Shack, N., Rivera, R., Porras, H., Chacón, F., López, L., & Acevedo, J. (2020). Una aproximación cuantitativa a la evolución de la gestión por resultados en el Perú al 2020. Contraloría General de la República – Escuela Nacional de Control.
<https://repositorio.contraloria.gob.pe/items/fcc6ae09-6af4-45d4-94be-f610216f9a82>

Shack, N., & Rivera, R. (2022). Evaluación de la credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú. Contraloría General de la República – Escuela Nacional de Control.
<https://repositorio.contraloria.gob.pe/items/8e3b8378-8e27-434f-bd0b-cdf669ea5873>