

INFORME 2025

DE VIGILANCIA CIUDADANA

PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

DEPARTAMENTO
CAJAMARCA

CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO EN LA AVENIDA SAN MARTÍN

(ENTRE LAS AVENIDAS ATAHUALPA
Y HÉROES DE CENEPA)
DISTRITO DE CAJAMARCA

EQUIPO DE VIGILANCIA

Elena Soledad Sánchez Cueva
Warmayllu

Luis Alberto Yopla Sánchez
Junta Vecinal Comunal del Sector 16

Luis Arturo Cachi Chilón
Nelly Analí Machuca Guevara
Jóvenes del Milenio

Olga Liliana Llanos Ramírez
Instituto de Educación Superior
Tecnológico Público de Cajamarca



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



INFORME 2025

DE VIGILANCIA CIUDADANA

PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO EN LA AVENIDA SAN MARTÍN (ENTRE LAS AVENIDAS ATAHUALPA Y HÉROES DE CENEPA) DISTRITO DE CAJAMARCA

* Esta es una obra colectiva

**Presidente del
Consejo Directivo:**
Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo:
Federico Tenorio Calderón

Coordinación:
Carola Tello Soto
Carmen Mamani Huertas

Asesora:
Elvia Correa Sánchez

Corrección de estilo:
Óscar Hidalgo Wuest

Cuidado de edición:
Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación:
Juan Carlos Delgado

Edición digital

Hecho el Depósito Legal en
la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2025-08364

Editado por
Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150,
Magdalena del Mar, Lima 17
998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe

Primera edición
Junio de 2025

Presentación

Nuestro equipo participó en el VI Programa de Vigilancia Ciudadana impulsado por el Grupo Propuesta Ciudadana, a través del cual desarrollamos una experiencia de monitoreo activo de obras públicas en la región Cajamarca. Esta labor se enmarca en nuestro compromiso por promover la transparencia, el control social y la participación ciudadana en la gestión pública, para contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos públicos.

La obra vigilada fue una Intervención de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR), denominada **Construcción de pavimento en la avenida San Martín entre las avenidas Atahualpa y Héroes de Cenepa, sector 13, San Martín, distrito de Cajamarca, provincia de Cajamarca, departamento de Cajamarca**, financiada íntegramente con recursos del canon minero, hecho que refuerza la importancia de asegurar su ejecución con criterios de eficiencia, transparencia y calidad. Esta infraestructura se priorizó debido a su impacto directo en la transitabilidad peatonal y vehicular del sector, con una población beneficiaria de más de 7,900 habitantes y el objetivo de cerrar brechas en infraestructura urbana.

Durante la vigilancia, identificamos múltiples desafíos en la ejecución del proyecto, entre los cuales el más notorio fue el retraso en el avance físico, que no correspondía ni a los plazos establecidos ni al gasto financiero reportado. Este desfase generó inquietud y evidenció debilidades tanto en la planificación por parte de la entidad ejecutora como en la supervisión técnica y contractual. Se debe señalar que, como resultado de estas deficiencias, el contrato con la empresa Servicios Generales GRA S. R. L. fue concluido mediante la resolución de gerencia 365-2024-MPC/GM, con lo que la obra quedó paralizada y a la espera de un nuevo proceso de contratación para su continuidad.

Nuestra participación en este proceso de vigilancia ciudadana tuvo como objetivos principales los siguientes: monitorear el cumplimiento de los plazos y la calidad de la ejecución física y financiera del proyecto, así como promover el acceso a información pública, recoger las percepciones y preocupaciones de la población beneficiaria, y contribuir a fortalecer una gestión pública más transparente y eficiente.

Desde nuestro rol ciudadano, buscamos incidir en la mejora de la inversión pública y en la construcción de una cultura de control social activo y responsable.

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt

1

Datos generales del proyecto

De acuerdo con la revisión de los portales de transparencia del Estado, presentamos los siguientes datos generales del proyecto:

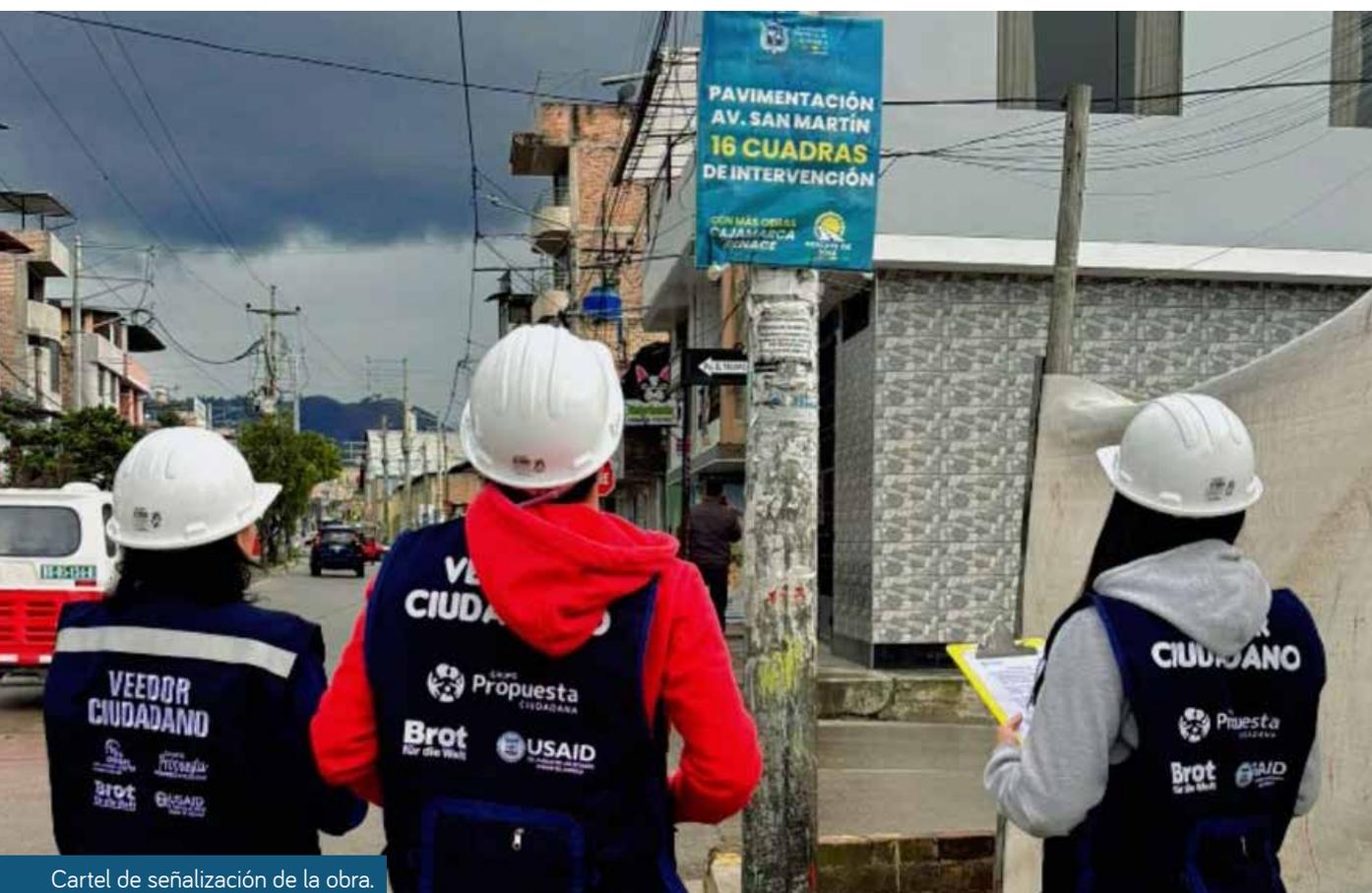
Nombre del proyecto vigilado	Construcción de pavimento en la avenida San Martín entre las avenidas Atahualpa y Héroes de Cenepa, sector 13, San Martín, distrito de Cajamarca, provincia de Cajamarca, departamento de Cajamarca		
Periodo de vigilancia	De marzo a mayo de 2025		
Código único de inversiones (CUI)	2486765	Código (SNIP)	2486765
Cadena funcional	Transporte/Vialidad/Infraestructura vial urbana		
Población beneficiaria	7,973 personas		
Unidad ejecutora	Unidad Ejecutora de Inversiones de la Municipalidad Provincial de Cajamarca	Modalidad de ejecución	Administración indirecta por contrata
Fecha de declaración de viabilidad	04/06/2020	Monto de declaración de viabilidad (monto aprobado)	S/ 2'429,765.07
Fecha de aprobación del saldo de obra	15/12/2023	Monto de aprobación del saldo de obra	S/ 2'613,995.07
Fecha de última actualización presupuestal	21/08/2024	Monto actualizado	S/ 4'174,397.17
Plazo de ejecución según primer expediente técnico (ET)	75 días	Incremento del costo de la obra desde el primer ET	52.8%
Fecha de inicio de ejecución de obra	04/05/2024	Fecha prevista de fin de ejecución de obra	04/08/2024
Avance financiero	46.4%	Saldo por ejecutar	53%
Avance físico	17.84%	Diferencia entre los avances físico y financiero	28.56%
Fuentes de financiamiento	Fondo de Compensación Municipal (Foncomún): 84.28% Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones: 6.02% Recursos directamente recaudados (RDR): 1.03% Recursos ordinarios (RROO): 1.71% Recursos por operaciones oficiales de crédito: 6.95%		

Nota. Se consideran las fechas de aprobación del saldo de obra y de la última actualización presupuestal registradas en la resolución de gerencia 165-2023-GIP-MPC. Datos del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) y del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Sistema de Información de Obras (Infobras) de la Contraloría General de la República (CGR) para el 8 y 9 de abril de 2025, y para el 9 de abril de 2025, respectivamente.

2 Principales aspectos de la ejecución del proyecto vigilado

El proyecto consistió en la construcción y rehabilitación de la infraestructura vial en la avenida San Martín, entre las avenidas Atahualpa y Héroes del Cenepa, en el sector 13 de Cajamarca. Sus componentes principales fueron la pavimentación asfáltica en caliente, la construcción y resane de sardinel de concreto, la señalización vial horizontal y vertical, así como la instalación de equipamiento urbano (paraderos metálicos y rejillas). Además, contempló medidas de seguridad y acciones de mitigación ambiental, con el objetivo de mejorar la transitabilidad vehicular, el sistema vial y el ornato urbano, beneficiando a aproximadamente 7,900 habitantes de un sector con proyecciones futuras de crecimiento poblacional.

Según el ET del saldo de obra, la implementación de la obra se planificó para un plazo de 75 días calendario, bajo la modalidad de contratación a precios unitarios, conforme a lo aprobado mediante la resolución de gerencia 165-2023-GIP-MPC del 15 de diciembre de 2023. Se estableció que la ejecución debía cumplir rigurosamente con las especificaciones técnicas y la supervisión institucional para asegurar la adecuada utilización de los recursos. Sin embargo, la obra no se culminó y actualmente se encuentra paralizada tras la resolución del contrato con la empresa ejecutora.



Cartel de señalización de la obra.

La IOARR ha atravesado dos gestiones municipales consecutivas: la del exalcalde Andrés Villar y la del actual alcalde Joaquín Ramírez, hecho que ha derivado en dos contrataciones distintas y una ejecución incompleta. En la primera gestión, la obra fue contratada bajo su denominación original (**Construcción de pavimento en la avenida San Martín...**), sin incluir componentes esenciales como el drenaje pluvial, y eso ocasionó retrasos, solicitudes de ampliación de plazo y, finalmente, la resolución del contrato. Con el cambio de gobierno local, la nueva administración reactivó la intervención a través de un nuevo contrato identificado como **saldo de obra** y reconoció que se trataba de una continuación técnica y presupuestal del proyecto anterior y no de una obra nueva.

El proyecto ha atravesado modificaciones sustanciales en su planificación y gestión. Iniciado en octubre de 2022 con el Consorcio Belcar (contrato 065-2022-MPC), la IOARR presentó desde el inicio omisiones técnicas, especialmente la exclusión de un componente crítico: el sistema de drenaje pluvial. Esta deficiencia condicionó negativamente el desarrollo de la obra.

En noviembre de 2023, se resolvió el contrato con el Consorcio Belcar (resolución 466-2023-GM-MPC) por incumplimientos en la ejecución, con apenas un 17.84% de avance físico y una ejecución financiera de S/ 552,413.88 de un total contratado de S/ 2'731,779.25. Posteriormente, en diciembre de 2023 se aprobó el ET de saldo de obra (resolución 165-2023-GIP-MPC), con un ajuste presupuestal que elevó el costo del proyecto no para mejorar la obra, sino para corregir las deficiencias del ET inicial.

En abril de 2024 se firmó un nuevo contrato con Servicios Generales GRA S. R. L. (contrato 015-2024-MPC) por un monto de S/ 2'545,795.07 y un plazo de 75 días. Sin embargo, persistieron los problemas: en agosto de 2024 se aprobó un adicional de S/ 207,000 (informe 0948-2024-MPC-GIP-SGEI) para incorporar el sistema de drenaje omitido desde el diseño inicial y, en octubre de 2024, se autorizó una ampliación de 14 días, debido a conflictos sociales y solicitudes comunitarias para modificar los canales de drenaje.

Finalmente, en abril de 2025, el contrato con GRA S. R. L. fue resuelto nuevamente (resolución de alcaldía 00109-2025-A-MPC) por incumplimientos en plazos y calidad de ejecución. Según el SSI, el costo total de la inversión asciende a S/4'174,397.17, mientras que el expediente técnico del saldo de obra solo alcanza los S/ 2'613,995.07, dejando poca claridad sobre los montos ejecutados y agravándose más con la negativa por parte del gobierno local para entrevistarse con el equipo de vigilancia para aclarar y transparentar los costos de la obra.

La CGR realizó acciones de control concurrente sobre esta obra, emitiendo tres informes en 2024 que identifican situaciones adversas relacionadas con la calidad técnica, deficiencias en la supervisión y riesgos en el uso de los recursos públicos. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

- Según el informe de control simultáneo 030-2024-OCI/0368-SCC, de tipo control concurrente del 26 de junio de 2024, la valorización de obra 1 recoge partidas y metrados no ejecutados, así como partidas que incumplen especificaciones técnicas, hecho que podría afectar la calidad de la obra y generar que la entidad realice pagos por trabajos no ejecutados y por otros deficientes por un monto de S/ 102,345.63. Asimismo, se registraba una ausencia de personal profesional en la obra, hecho que podía generar un pago injustificado de gastos generales por S/ 19,297.40, pero que, al mismo tiempo, es causal de aplicación para una penalidad por S/ 123,600.00.
- Según el informe de control simultáneo 034-2024-OCI/0368-SCC, de tipo control concurrente de fecha 19 de julio de 2024, la entidad suspendió el plazo de ejecución de la obra en mérito a documentos que presentan inconsistencias y no son auténticos según la institución competente.

De hecho, no se ha podido evidenciar la producción de eventos no atribuibles a las partes para la paralización de la ejecución de prestaciones por parte del contratista, y eso afectó el cumplimiento del plazo contractual y de la finalidad pública de la contratación. En realidad, la situación parecería más bien deber generar una presunta penalidad por mora. Asimismo, el acelerado cronograma de la obra presentado por el contratista fuera del plazo previsto y dado por conforme por la municipalidad recoge el estado real de las partidas pendientes de ejecutar, hecho que genera el riesgo de incumplimiento del plazo de ejecución de la obra y la inaplicación de una penalidad por S/ 5,150.00.

- Finalmente, según el informe de control simultáneo 039-2024-OCI/0368-SCC, de tipo control concurrente de fecha 25 de noviembre de 2024, la valorización de obra 2 considera partidas no ejecutadas, partidas que incumplen especificaciones técnicas y partidas que no debieron ejecutarse por generar deductivos aprobados por la municipalidad. Todo lo anterior podría afectar la calidad de la obra y generar que la entidad realice pagos por trabajos no ejecutados y por otros deficientes por un monto de S/ 118,070.39. Asimismo, se registra una demora injustificada en la ejecución de trabajos, la que genera un riesgo de inaplicación de penalidad por mora por S/ 248,241.55.

Al cierre del presente informe, no se ha podido verificar si la entidad implementó acciones correctivas frente a las observaciones formuladas por la CGR, y eso genera preocupación respecto de la gestión de los riesgos identificados y la protección de los recursos públicos. De hecho, la ejecución presupuestal del proyecto ha estado marcada por variaciones significativas respecto del original, un reflejo de diversas deficiencias en la planificación técnica inicial y de una gestión desarticulada, poco coordinada, del proceso de inversión.

El proyecto fue declarado viable en 2020, y su ET inicial fue aprobado en 2021 por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con un presupuesto de S/ 2'731,779.25. Este monto contemplaba la ejecución total bajo la modalidad de contratación a precios unitarios. Tras la resolución del contrato inicial y la necesidad de reformular el proyecto, en diciembre de 2023 se aprobó un nuevo expediente técnico para el saldo de obra mediante la resolución de gerencia 165-2023-GIP-MPC, con un presupuesto actualizado de S/ 2'613,995.07 y un plazo de 75 días calendario. Adicionalmente, en agosto de 2024 se aprobó un adicional específico de S/ 207,000 mediante el informe 0948-2024-MPC-GIP-SGEI para la construcción de un drenaje pluvial no contemplado inicialmente. Este componente era esencial para la funcionalidad de la vía, pero su incorporación tardía revela fallas de origen en la formulación del proyecto.

En términos de ejecución financiera, a la fecha del corte del informe (abril de 2025) se ha reportado un avance financiero del 46.4% y un avance físico acumulado de solo 17.84%, cifras que evidencian una desproporción significativa entre gasto ejecutado y obra realmente construida. Estos datos ponen en duda la eficiencia del gasto público y genera cuestionamientos sobre las valorizaciones aprobadas.

La obra ha contado con dos contratos principales: el primero con el Consorcio Belcar, que ejecutó solo S/ 552,413.88 antes de la resolución de su contrato en noviembre de 2023 y el segundo con la empresa Servicios Generales GRA S. R. L., que también vio su contrato resuelto en abril de 2025, sin concluir la totalidad del saldo de obra contratado.

3 Principales resultados

El hallazgo central corresponde a la doble paralización del proyecto debido a la resolución de contrato con dos empresas diferentes: primero, con el Consorcio Belcar (2023) y, después, con Servicios Generales GRA S. R. L. (2025). Esta situación no solo ha generado sobrecostos e incertidumbre, sino también un deterioro de la confianza ciudadana respecto a la capacidad institucional para culminar la obra. A pesar del incremento presupuestal de más del 52%, el avance físico al cierre de esta vigilancia no supera el 18%, y eso revela un uso ineficiente de los recursos públicos y una ejecución fragmentada. Las causas principales son la mala gestión de contrataciones (incluyendo la presentación de documentos falsos, tal como lo reporta la CGR en el informe de control concurrente 034-2024-OCI/0368-SCC), la débil supervisión técnica y omisiones en el ET como la no inclusión del sistema de drenaje pluvial desde el inicio del proyecto.

Estas deficiencias operativas también ponen en evidencia la ausencia de controles internos efectivos en la entidad ejecutora que permitieran prevenir errores recurrentes en la gestión técnica y contractual. La falta de mecanismos adecuados para validar documentación, como quedó demostrado en la aceptación de certificados falsos por parte del residente de obra del Consorcio Belcar (según el informe de control concurrente 034-2024-OCI/0368-SCC), así como la respuesta tardía ante contingencias técnicas, reflejan debilidades estructurales en los procesos de supervisión y toma de decisiones dentro del ciclo de inversión.

El proyecto ha registrado diversas modificaciones presupuestales como resultado de una gestión reactiva frente a deficiencias del ET inicial. Si bien el presupuesto del primer contrato se suscribió por S/ 2'731,779.25 y el nuevo contrato con Servicios Generales GRA S. R. L. por S/ 2'545,795.07, se aprobó, además, un adicional de S/ 207,215.48 para la implementación del sistema de drenaje pluvial, no previsto desde el inicio. Estas ampliaciones no respondieron a una reprogramación estratégica del proyecto, sino a decisiones correctivas ante omisiones técnicas sustantivas.



Calle pendiente de refacción. Obra paralizada.

Además, la ejecución muestra una grave desproporción: con un avance financiero del 46.4%, el avance físico real apenas llega al 17.84%, y eso genera una brecha de 28.56 puntos porcentuales. Esta diferencia sugiere una administración ineficiente de los recursos públicos, en la que lo gastado no se traduce proporcionalmente en resultados tangibles. La obra fue ejecutada parcialmente por dos contratistas, cuyos contratos fueron resueltos: el Consorcio Belcar solo ejecutó S/ 552,413, con lo que quedó un saldo no ejecutado de más de S/ 2.1 millones, sobre el cual no existe información clara ni pública sobre su redireccionamiento o aplicación posterior.

Finalmente, como equipo de vigilancia ciudadana, nos preocupa profundamente la falta de transparencia respecto al destino del saldo no ejecutado, que supera los S/ 2.1 millones tras la resolución de ambos contratos. Esta situación exige respuestas claras sobre en qué se piensa usar ese dinero, quiénes asumen la responsabilidad por los errores en la formulación del proyecto, y por qué no se han comunicado de manera oportuna y clara las decisiones presupuestales a la ciudadanía, especialmente tratándose de recursos públicos que afectan directamente el bienestar de la comunidad.

Respecto de la relación con la población y la participación ciudadana, la población del sector 13 manifestó no haber sido adecuadamente informada sobre los avances, reprogramaciones o beneficios de la obra. Según entrevistas realizadas, algunos de los vecinos no conocían los motivos de la paralización ni los cambios en los contratistas. La comunicación fue escasa, sin reuniones informativas ni espacios de participación comunitaria, como lo establece el Plan de Desarrollo Concertado. Esta falta de transparencia afectó la legitimidad del proyecto y redujo el sentido de corresponsabilidad ciudadana.

Si bien al inicio del proceso la Municipalidad Provincial de Cajamarca mostró apertura al diálogo, esta se debilitó conforme se intensificaron los hallazgos de irregularidades. Se registraron demoras en la entrega de información y nula presencia de personal técnico en la visita de campo.



Equipo de vigilancia dialoga con vecinos.

4

Conclusiones

- El proyecto presenta graves deficiencias desde su diseño inicial, evidenciadas en el incremento del 52.81% en su presupuesto, que pasó de S/ 2.7 millones a más de S/ 4.1 millones. Este aumento se debió principalmente a omisiones técnicas críticas como la ausencia del sistema de drenaje pluvial, hecho que obligó a aprobar adicionales no previstos (S/ 207,000 en 2024) y generó retrasos acumulados. Esta situación revela una débil formulación del expediente técnico, sin estudios previos rigurosos, y eso compromete la eficiencia y calidad del gasto público.
- La ejecución física y financiera presenta una brecha preocupante del 28.56%, con un avance físico de apenas 17.84% y un gasto financiero de 46.4% (S/ 1.9 millones). Esta desproporción sugiere posibles pagos adelantados, falta de control en obra y riesgos de irregularidades, especialmente considerando que el primer contratista, el Consorcio Belcar, solo ejecutó S/ 552,413 antes de la resolución de su contrato por incumplimientos.
- La gestión contractual fue deficiente, con dos contratistas retirados en menos de tres años: el Consorcio Belcar (2020-2023), por presentar documentación falsa y paralizaciones injustificadas, y Servicios Generales GRA S. R. L. (2024-2025), por incumplir plazos y estándares de calidad. Ambos casos ocasionaron ampliaciones contractuales, sobrecostos y una ejecución del proyecto que no siguió una secuencia lógica ni evidenció una planificación.
- En materia de transparencia, se identificaron serias limitaciones. Plataformas oficiales como los portales del Seace y el de Transparencia Económica del MEF no registraron información actualizada después de abril de 2025, a pesar de las modificaciones presupuestales y técnicas del proyecto. Además, el incremento del 52.81% en el costo no fue debidamente sustentado de forma pública, y eso contravino los principios de transparencia establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública y dificultó el ejercicio del control ciudadano.
- La participación ciudadana fue limitada y la comunicación con los vecinos del sector 13 resultó deficiente. Durante las entrevistas realizadas en el marco de la vigilancia, varios vecinos manifestaron no haber sido informados sobre el estado del proyecto, las razones de su paralización o los cambios de contratista. Tampoco se identificaron espacios de participación ciudadana ni reuniones informativas promovidas por la entidad ejecutora. Esta falta de diálogo afectó la legitimidad del proyecto y generó desconfianza en la comunidad beneficiaria.

5 Recomendaciones a la autoridad

- Para mejorar la transparencia y el acceso a la información, se recomienda que la Municipalidad Provincial de Cajamarca actualice de manera oportuna toda la información relacionada con el proyecto (planificación, ejecución, costos, contratos e informes) en plataformas oficiales como los portales del Seace, el Infobras y el SSI. Esta información debe ser de fácil consulta para la ciudadanía, por lo que sería útil contar con un portal único y amigable, que permita buscar y reiniciar la información sin dificultad y facilite, así, el control ciudadano.
- Respecto de la gestión y supervisión de la obra, es importante que la municipalidad asegure la contratación oportuna de profesionales técnicos responsables de la supervisión y que se establezca un sistema de seguimiento continuo. Este debería permitir identificar a tiempo los problemas y tomar decisiones correctivas, antes de que se generen mayores retrasos o costos adicionales.
- Para que el presupuesto se use de forma correcta, la municipalidad debe informar claramente cómo y en qué se está gastando el dinero del proyecto. Se deben publicar informes sencillos y entendibles para la población, en los que se detalle cuánto se ha invertido, en qué se ha usado y cuánto falta por ejecutar. Asimismo, se recomienda que se revisen con cuidado los pagos a las empresas para asegurarse de que solo se pague por trabajos realmente realizados y bien hechos. De esta forma, se puede evitar el mal uso del dinero y garantizar que los recursos se destinen a lo que realmente necesita la comunidad.
- Finalmente, en cuanto a las responsabilidades de las empresas contratistas, es fundamental que la entidad contratante exija el cumplimiento de los compromisos asumidos. En caso de incumplimientos, debe aplicar las sanciones correspondientes y asegurarse de que las empresas entreguen informes técnicos claros, certificados actualizados y registros de avance reales y verificables.

Anexos

El siguiente enlace ubica los datos, documentos y fotografías relacionados con el proceso de vigilancia realizado por nuestro equipo:

<https://bit.ly/ConstrucciónPavimentoSanMartín>

Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro Peruano de Estudios Sociales



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

📞 998 342 992

✉️ contacto@propuestaciudadana.org.pe

🌐 www.propuestaciudadana.org.pe

📍 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima

✉️ @prop_ciudadana

📘 @grupopropuestaciudadana

📺 Grupo Propuesta Ciudadana