La experiencia INFOBRAS

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA
Y DEL CONTROL EN OBRAS PÚBLICAS

LA EXPERIENCIA INFOBRAS

“Fortalecimiento de la transparencia y del control en obras públicas”.

Publicado por:
Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Domicilio de la Empresa:
Bonn y Eschborn, Alemania.

Medida en el marco del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía – Programa Buena Gobernanza.

Responsables:
Contraloría General de la República.
Fuad Khoury, Contralor General de la República
Jr. Camilo Carrillo N° 114, Jesús María.
Teléfono: (51 1) 330-3000.
Correo electrónico: infobras@contraloria.gob.pe
Web: www.contraloria.gob.pe

Programa Buena Gobernanza
Hartmut Paulsen, Director
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro.
Teléfono: (51 1) 421-1333.
hartmut.paulsen@giz.de
Web: www.giz.de
Web: www.buenagobernanza.org.pe

Elaboración, revisión y edición de contenidos:
Contraloría General de la República.
Mariana Llona Rosa, Gerente de Estudios y Gestión Pública.
Raquel Falconi Velásquez, Líder de Proyecto INFOBRAS.

Programa Buena Gobernanza.
Fiorella Mayaute, Asesora Principal.
Victor Morales, Asesor Técnico.

Primera Edición.
Febrero 2016.

Diseño y diagramación:
Imprenta RS Servicios Gráficos S.A.C.

Tiraje:
100 ejemplares, primera edición.
Lima – Perú, Enero 2016.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-01945.
2015. Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores, Lima, Perú.
Derechos reservados, prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

Por encargo de:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania / alternativamente Ministerio Federal de Relaciones Exteriores (AA) de Alemania

Siglas

BMZ	Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania
CGR	Contraloría General de la República del Perú
DGPI	Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PBGyREo	Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PTE	Portal de Transparencia Estándar del Estado Peruano
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones

Prólogo

La transparencia en la gestión y la promoción de la participación ciudadana en el control público son dos principios que impregnan el accionar de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En este marco surge INFOBRAS como una herramienta que conjuga ambos componentes, y -como tal- deviene en una buena práctica que implementa la Contraloría General de Perú, con el apoyo del Programa "Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía" de la Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por la GIZ, para involucrar a la sociedad civil en la vigilancia del uso apropiado de los recursos públicos invertidos en la ejecución de obras a nivel nacional.

El Sistema de Información de Obras Públicas -INFOBRAS- nace a inicios del año 2012. Revaloriza el uso de tecnologías de la información y comunicación para así, a través de una plataforma web, facilitar el seguimiento integral de todas las obras públicas en ejecución por las entidades que se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, independientemente de su modalidad de ejecución, el régimen legal o la fuente de financiamiento empleados.

Estas obras comprenden la construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, mantenimiento, habilitación y rehabilitación de bienes inmuebles (edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros) que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales o equipos. Para ello, INFOBRAS se interconecta con otros sistemas de información nacional para extraer y compartir los datos disponibles respecto a las diversas obras en el país, fomentando la interoperabilidad en el sector público.

INFOBRAS no solo regula y facilita el acceso a la información sobre las obras públicas, sino que alienta la participación de la sociedad civil: todos los ciudadanos pueden realizar consultas a través de la plataforma y enviar sus comentarios, así como efectuar reclamos y adjuntar fotografías que den cuenta del nivel de cumplimiento en la ejecución de las obras. Este es un aspecto central del sistema y un valor agregado que contribuye a fortalecer el control gubernamental.

Es importante mencionar que INFOBRAS es un sistema en constante evolución. En el año 2013 se aprobó el carácter obligatorio del registro de obras públicas, contemplando la sanción ante un eventual incumplimiento. Por el lado de los incentivos, el registro en INFOBRAS fue incluido también como meta en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal desde el año 2013 a la fecha.

El documento que presentamos narra el camino recorrido por la Contraloría General del Perú a fin de desarrollar una herramienta que nos permita incorporar la participación ciudadana en el control preventivo, así como unir esfuerzos para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido espero que sea de utilidad para quienes quieran desarrollar buenas prácticas preventivas de control gubernamental.

Fuad Khoury Zarzar
Contralor General de la República de Perú

Introducción

En la última década, dos hechos relevantes caracterizaron el contexto económico y social en el Perú: un crecimiento económico sostenido y el proceso de descentralización del país. Por un lado, el crecimiento promedio del PBI de 6.4%[1] entre el 2004 y 2013 trajo consigo el incremento sustantivo de los recursos públicos para la provisión de bienes y servicios; en el año 2013 el presupuesto público se triplicó con respecto al año 2004 ascendiendo a S/. 134 mil millones[2]. De otro lado, el proceso de descentralización involucró cambios sustanciales en la estructura de la gestión pública y la administración del presupuesto, dotando de mayores recursos a los gobiernos regionales y locales. Así, ambos factores de manera complementaria determinaron un rápido crecimiento de los recursos administrados por los gobiernos subnacionales, los cuales fueron destinados principalmente a inversión en obras públicas[3]. Sin embargo, los beneficios alcanzados en favor de la ciudadanía no crecieron al mismo ritmo que el presupuesto.

En ese contexto, la Contraloría General de la República (CGR) como ente rector del Sistema Nacional de Control del Perú tuvo la imperiosa necesidad de incrementar sus esfuerzos de control y supervisión a las obras públicas a fin de asegurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. Para desarrollar dicha labor la CGR requería información básica sobre la ejecución de obras públicas, tal como: cantidad de obras en ejecución, estado de avance de las obras, cumplimiento del plazo de ejecución, entre otros indicadores. En busca de ello la CGR encontró que la información disponible era parcial y se encontraba dispersa entre los tres principales sistemas de información del Estado: i) El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ii) el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y, iii) en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Todo ello generaba una serie de limitaciones para el proceso de control de obras, el seguimiento de las obras que deben realizar las entidades ejecutoras y en la transparencia para el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Ante esta problemática, la CGR con el apoyo de Cooperación Alemana implementada por GIZ se propuso desarrollar una herramienta que brinde información integral sobre las obras públicas a nivel nacional. Fue así que nace la propuesta de INFOBRAS, un sistema informático basado en web que permite acceder a información integrada, completa y homogénea de las obras públicas en el Perú; el cual facilita el proceso de toma de decisiones de los gestores públicos, las labores de control y supervisión, así como, la

1 Reportes del Banco Central de Reserva del Perú.
2 Ministerio de Economía y Finanzas: consulta SIAF al 12.06.2014.
3 El 72% del total de la ejecución de esa inversión pública se concentró en proyectos de los sectores de transporte, agrario, salud y saneamiento (Reporte del Ministerio de Economía y Finanzas, Diario Oficial El Peruano del lunes 6 de abril de 2009 - página 9).

participación y control social por parte de la ciudadanía. INFOBRAS fue presentado al público en el agosto del 2012 y a la fecha a pesar de su reciente implementación ya se ha constituido en una potente herramienta que promueve el buen uso de recursos públicos y la transparencia como principios fundamentales que deben orientar el buen gobierno de las entidades públicas.

El presente documento presenta el desarrollo del Sistema INFOBRAS desde su concepción, su proceso de diseño e implementación, las estrategias aplicadas, así como los factores de éxito y lecciones aprendidas del proceso de implementación. Finalmente, como el lector podrá constatar a través de este documento, INFOBRAS va más allá de ser un sistema de registro de información, implica una apuesta concreta por un control gubernamental que se enriquece gracias a la articulación de esfuerzos con los gestores públicos y la ciudadanía en el marco de la independencia que debe orientar el quehacer de toda Entidad Fiscalizadora Superior.

Lima, setiembre de 2014.

Hartmut Paulsen
Director del Programa Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía
Cooperación Alemana implementada por GIZ

Contenido

Siglas 3
Prólogo 5
Introducción 7

I. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN EL PERÚ: INFOBRAS 11
1. La Problemática 11
2. La Definición 12
3. Los Actores en el INFOBRAS 14
4. El Funcionamiento 15
5. Los Accesos 16
6. Los Beneficios 18
7. INFOBRAS en la Actualidad 21

II. LA RUTA DEL INFOBRAS: CÓMO SE CONSTRUYÓ 23
1. El Acuerdo 23
2. El Benchmarking 25
3. El Diagnóstico 27
4. El Diseño 27
5. El Desarrollo del Sistema y la Validación 28
6. La Implementación 30
7. La Capacitación 31
8. La Difusión y el Lanzamiento Público 33
9. La Sostenibilidad 34

III. FACTORES DE ÉXITO Y BUENAS PRÁCTICAS 41

IV. LECCIONES APRENDIDAS 47

V. INFOBRAS: UNA EXPERIENCIA CONVOCANTE 49

Anexos 51

I. El sistema de información de obras públicas en el perú: INFOBRAS

1. La Problemática

El sistema INFOBRAS en principio fue concebido como una herramienta informática que permitiera satisfacer las necesidades de información de la CGR sobre la ejecución de las obras públicas en el Perú brindando información integral desde la concepción de la obra hasta su culminación, esto a fin de sustentar las actividades de seguimiento y control.

Un primer análisis de la problemática en el control de la ejecución de las obras públicas permitió identificar las siguientes falencias:

1.1 Información limitada

No existía sistema alguno o instrumento que brindara información sobre el grado de avance físico de las obras publicas durante las fases de inversión y post inversión. Esta problemática aunada a la dispersión geográfica de las obras dificultaba la identificación del estado de situación y la problemática particular de cada una de las obras, tanto las de menor como las de mayor envergadura.

1.2 Dispersión de la información existente

La limitada información existente sobre obras públicas se encontraba contenida en alguno de los tres grandes sistemas de información vinculados a los sistemas administrativos del Estado.

- Los proyectos de inversión aprobados en el Perú se registran en el SNIP
- Las contrataciones de bienes, servicios y obras públicas se registran en el SEACE y,
- La información financiera sobre la ejecución del gasto y los pagos de los contratos de obras públicas se registra en el SIAF.

Sin embargo, la información contenida en cada uno de los sistemas no presentaba formatos similares limitando su articulación. Asimismo, estos sistemas de información son implementados por diferentes instituciones públicas, lo cual dificultaba y limitaba su uso en el control efectivo de la ejecución de obras. El SNIP y EL SIAF se encuentran a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y el SEACE está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

Gráfico Nº 1

Sistemas de información existentes y sus entidades rectoras

Fuente: Elaboración propia

1.3 Escasa participación ciudadana

Se advirtió que la participación de la ciudadanía era escasa o nula ante la inexistencia de espacios institucionalizados y amigables que permitieran la transparencia de la información sobre las obras públicas. Ello se constituía en otro factor limitante de la función de control, considerando la importancia y los beneficios que trae consigo contar con la ciudadanía como aliada estratégica en el proceso de fiscalización.

2. La Definición

INFOBRAS
Sistema de Información de Obras Públicas

Sistema que permite acceder a la información de las obras públicas a nivel nacional en tiempo real —desde la computadora o dispositivos móviles— y visualizar información como: el avance físico y financiero de la obra, monto asignado, periodo estimado de ejecución, tipo de ejecución (administración directa, por contrata, etc.), fotografías de los avances de obras, entre otros. Asimismo, es un sistema que brinda un espacio a la ciudadanía para comentar sobre las obras de su interés.

El INFOBRAS es un sistema informático basado en web que muestra información integrada, completa y homogénea de las obras públicas en el Perú, el alcance de esta información abarca las obras de los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional. Asimismo, dispone un espacio importante para la ciudadanía, en el cual puede realizar comentarios, participando activamente en la fiscalización de los recursos públicos.

La información que proporciona el sistema INFOBRAS se enmarca en los principios de transparencia y rendición de cuentas, facilitando a los servidores y autoridades públicas a informar a la ciudadanía sobre su actuación en la gestión de las obras públicas, asimismo se constituye en una importante herramienta en la lucha contra la corrupción.

Gráfico Nº 2

Página principal del Sistema INFOBRAS

Fuente: Portal INFOBRAS[4]

4 Dirección web: https://apps.contraloria.gob.pe/INFOBRAS/

3. Los Actores en el INFOBRAS

En la concepción y funcionamiento del INFOBRAS se han identificado un conjunto de actores considerando su participación en la provisión y uso de la información:

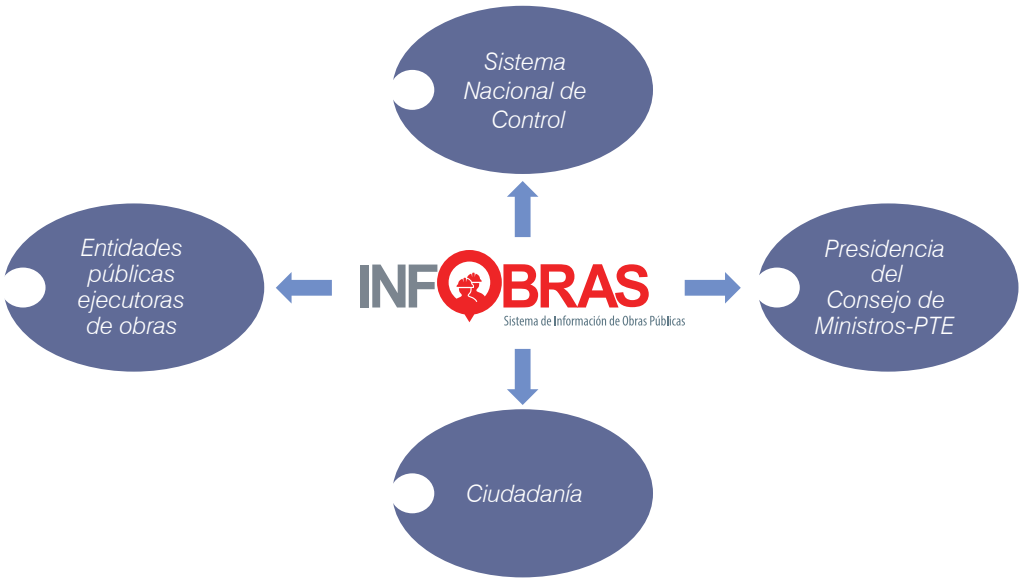
Gráfico Nº 3

Actores que insumen de información al INFOBRAS

Fuente: Elaboración propia

Gráfico Nº 4

Actores que utilizan información del INFOBRAS



Fuente: Elaboración propia

4. El Funcionamiento

El INFOBRAS utiliza información periódica de diversas fuentes, algunas provienen de bases de datos existentes y son provistas directamente por los diferentes actores involucrados. Así, como se detalla a continuación, las tres principales fuentes de información del INFOBRAS son: i) los sistemas nacionales de información, ii) las Entidades Públicas ejecutoras de obras y, iii) la ciudadanía.

4.1 Los Sistemas Nacionales

El INFOBRAS se alimenta de información que proporcionan los sistemas nacionales SNIP, SEACE y SIAF, cada uno de ellos proporciona un código de enlace a través del cual se puede acceder a:

- SNIP: la ficha del proyecto de inversión
- SEACE: las contrataciones asociadas a la obra
- SIAF: pagos realizados en los procesos de selección

Para ver el detalle del esquema de interoperabilidad véase el Anexo Nº 1.

4.2 Las Entidades Públicas Ejecutoras de Obras Públicas

Todas las entidades públicas bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control que ejecutan obras, registran información sobre el avance físico mensual de estas. En el Anexo Nº 2 se puede apreciar la pantalla que contiene todos los campos que estas entidades deben reportar para el registro de una obra.

4.3 La Ciudadanía

A partir de la creación del INFOBRAS, la ciudadanía, la sociedad civil organizada así como los medios de comunicación, cuentan con la facilidad de acceder a la información de manera amigable y sintética, así como con la posibilidad de registrar comentarios respecto de la ejecución de una obra de su interés y la opción de adjuntar documentos o fotografías.

La articulación de la información proveniente de estas fuentes permite al INFOBRAS producir reportes sistematizados y especializados acerca de información geográfica de las obras, cumplimiento del plazo de ejecución de las mismas, entre otros aspectos relevantes.

5. Los Accesos

El INFOBRAS contiene tres espacios conceptualmente delimitados para los cuales se han implementado accesos específicos:

5.1 Acceso Ciudadanía

A través de este módulo, la ciudadanía puede:

- Encontrar información relevante de las obras a nivel nacional, como por ejemplo: cumplimiento del plazo de ejecución, problemas presentados, fecha de inicio de la obra y fotografías.
- Realizar el seguimiento de las obras de su interés.
- Registrar sus testimonios, comentarios y recomendaciones, así como enviar documentos o imágenes.

5.2 Acceso Entidades ejecutoras de obras

Mediante este módulo, la entidad pública ejecutora puede registrar la información relacionada a la obra a reportar, tal como: el nombre de la obra, fechas, montos, tipo de obra, modalidad de ejecución, avances; asimismo, puede cargar fotos, marcar la ubicación de la obra en el mapa virtual, entre otros datos.

Las entidades cuentan con dos tipos de usuarios: i) registrador, el cual realiza el ingreso de información y, ii) visualizador, el cual puede dar lectura de la información.

5.3 Acceso Contraloría

En este módulo, los auditores de la CGR pueden registrar sus comentarios y observaciones de una obra pública como resultado de las acciones simultáneas que realizan. Asimismo, este acceso contiene un espacio para consultas especializadas, el cual proporciona dos tipos de reportes:

5.3.1 Reportes preestablecidos

Son reportes pre diseñados que permiten visualizar rápidamente información organizada para fines específicos, en esta categoría existen reportes respecto de: el registro de obras, el registro de avances de obras, las vinculaciones del INFOBRAS con los procesos de compra en el SEACE, entre otras de interés para la labor de la CGR.

5.3.2 Reportes a medida

Se trata de reportes a medida para usos particulares de cada necesidad de control, en este caso se puede extraer información de un grupo de obras específicas de interés, pudiendo filtrarlas según criterios de interés como: forma de ejecución, código INFOBRAS, sector, por ámbito de control, entre otros.

La forma en que estos actores usan el INFOBRAS está en función de sus necesidades y la funcionalidad que el sistema le ofrece tal como se describe en el Anexo 3.

6. Los Beneficios

Esta sección se ha desarrollado sobre la base de la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a una serie de actores clave que han intervenido directamente en el proceso de diseño, desarrollo e implementación del INFOBRAS. Asimismo, apelaremos a la información de algunos agentes que ocupan el papel de usuarios finales del sistema, tanto de la sociedad civil, como del propio Estado. Ver Anexo Nº 4.

6.1 Para la Contraloría

El INFOBRAS facilita la labor de los auditores, en especial en la etapa de planificación, tanto para las acciones de control preventivo como para las acciones simultáneas que se programan anualmente; ello debido a que el auditor puede acceder a un tema clave: el avance físico de la obra respecto de lo programado.

Asimismo, el INFOBRAS permite realizar el seguimiento de las obras en ejecución desde la fase de pre-inversión hasta la de post-inversión, con especial énfasis en la ejecución física y financiera. Para ello articula los sistemas SNIP y SEACE, asimismo, muestra los pagos correspondientes a los avances reportados mediante su articulación con el sistema SIAF.

El sistema abarca todas las obras públicas ejecutadas, independientemente de la modalidad de ejecución (Administración Directa, Por Contrata, Mixta, Obras por Impuestos, Asociaciones Público Privadas/Concesiones) de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Muestra las desviaciones entre el avance ejecutado y el planificado de la obra, asimismo permite identificar el estado actual de esta (en ejecución, paralizada, entre otros), siendo importante resaltar que se puede realizar un seguimiento visual a los avances a través de fotografías.

> "Una de las herramientas que no se venían aplicando en el país para efecto del control gubernamental, es el E-control. Cuando se visionó que esta sería una herramienta que fusionaría una serie de bases de datos del Estado con el propósito de contar con un sistema de información general, nos comprometimos a hacerla realidad".
>
> **Fuad Khoury, Contralor General de la República**

6.2 Para el OSCE

El INFOBRAS resulta útil porque fortalece la capacidad de supervisión e integra los sistemas de información del Estado, puesto que reconoce que el Estado tiene dificultades para generar y cruzar información entre distintas entidades y entre los propios grandes Sistemas Administrativos, los cuales hasta la creación de INFOBRAS no estaban articulados.

6.3 Para el Ministerio de Economía y Finanzas

El MEF cuenta con un esquema de seguimiento que articula diversos sistemas de infor-mación como el aplicativo informático SOSEM, que articula los sistemas SNIP, SIAF, SEACE, y la PMIP (Programación Multianual de Inversión Pública) que brinda información de un determinado Proyecto de Inversión Pública. Sin embargo, ninguno de estos sistemas da cuenta del avance físico de las obras. En este aspecto es que el Sistema INFOBRAS es valorado como un aporte importante y fundamental porque complementa la información a nivel de obras.

6.4 Para la Presidencia del Consejo de Ministros

El INFOBRAS facilita el acceso a la ciudadanía a la información de obras públicas a través de su integración con el Portal de Transparencia Estándar del Estado Peruano[5].

Por otro lado, el INFOBRAS brinda a las entidades una importante ventana para mostrar a la ciudadanía el resultado de su gestión en materia de obras públicas.

6.5 Para las entidades ejecutoras de obras

Los gestores públicos (presidentes regionales, alcaldes, gerentes de obra) pueden mejorar el seguimiento y monitoreo de la ejecución de sus obras, asimismo ven fortalecida su relación con la comunidad a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

5 http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia.asp

6.6 Para la ciudadanía y prensa

Presenta un diseño de acceso fácil y rápido, poniendo a disposición de la ciudadanía el libre acceso para la consulta de información sobre obras públicas y para el envío de sus comentarios, promoviendo la transparencia, participación y control social.

La participación ciudadana representa un elemento de apoyo para la propia CGR, quien encuentra en el ciudadano que utiliza el sistema a un aliado estratégico para el cumplimiento de su labor de control.

El INFOBRAS alienta la participación y vigilancia ciudadana, fortaleciendo la conciencia de sus derechos al brindarles una herramienta que les permite expresar sus comentarios con relación a la ejecución de las obras públicas de su interés.

Asimismo, este sistema pone a disposición de la prensa y medios de comunicación una importante fuente de información.

7. INFOBRAS en la Actualidad

Actualmente, el INFOBRAS es ampliamente usado por las instituciones públicas del país y de acuerdo a la estrategia de implementación, está planificado el reforzamiento de acciones de la CGR para incrementar su utilización entre la ciudadanía. A diciembre 2015, el INFOBRAS cuenta con más de 45,000 obras registradas, por un monto superior a los S/. 200,000 mil millones de soles (US$ 59,394 millones). Asimismo, cumple un rol importante como instrumento de transparencia el cual se refleja en las más de 450,000 visitas registradas. A continuación se detallan algunos otros datos[6] relevantes:

1,031 entidades públicas registran sus obras
17,207 funcionarios capacitados
14,294 cuentas de usuarios creadas
227 comentarios de la ciudadanía

INFOBRAS: Número de obras registradas, diciembre 2015

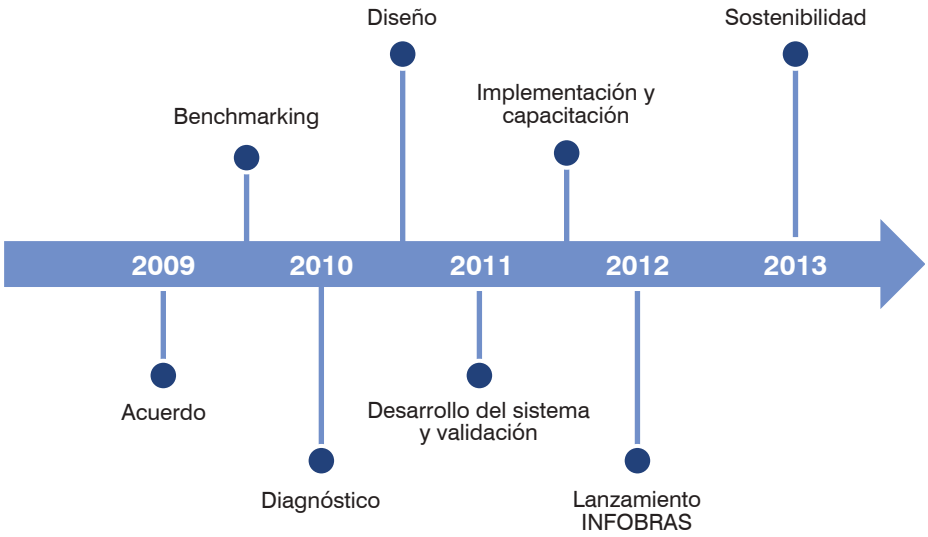
POR ESTADO SITUACIONAL	
Estado	N° de obras
En ejecución	15,401
Finalizada	16,624
Paralizada	813

POR TIPO DE EJECUCIÓN	
Tipo de ejecución	N° de obras
Por contrata	28,870
Administración Directa	19,490
Mixta	657
APP/Concesiones	157
Obras por impuestos	145

POR TIPO DE GOBIERNO	
Tipo de Gobierno	N° de obras
Nacional	6,173
Regional	4,983
Local	33,458

6 Datos obtenidos del INFOBRAS: actualizado al 31 de diciembre de 2015.

II. La ruta del INFOBRAS: Cómo se construyó



1. El Acuerdo

Dada la creciente necesidad de control y monitoreo de las obras públicas en el Estado y especialmente en la CGR surgían constantemente preguntas como: ¿Cuántas obras se están ejecutando actualmente en el país?, ¿bajo qué modalidades se viene ejecutando esas obras?, ¿cuál es el porcentaje de obras paralizadas y cuáles son las principales razones de ello?, ¿cómo va el avance de las obras?, ¿se están culminando a tiempo?. Así, para encontrar respuestas a dichas preguntas se acudía a los tres principales sistemas de información del Estado: el SIAF, el SNIP o el SEACE; sin embargo, independientemente del importante valor de dichas fuentes en materia de información sobre obras públicas se percibía que la información que brindaban estos sistemas no facilitaba la labor de control, pues su contenido y la explotación de la data no resultaba del todo funcional a las necesidades de auditoría, así como, de la transparencia y rendición de cuentas por las entidades publicas.

Por ello, el momento inicial de la concepción del INFOBRAS ocurrió cuando la CGR se planteó la necesidad de contar con un sistema integral que brinde información del avance físico de las obras ejecutadas en el país, a partir de la identificación de los principales problemas relacionados a la fiscalización de las obras públicas. Es así como la CGR consideró necesario adoptar medidas que abordaran de forma integral el problema no solo para mejorar el control de las obras públicas, sino también para aumentar la transparencia e incorporar a la ciudadanía en el control, todo esto haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) disponibles.

En un trabajo conjunto de planificación entre la Alta Dirección de la CGR y el equipo de la Cooperación Alemana implementada por la GIZ[7] se acordaron las principales líneas de cooperación durante un primer taller de trabajo. Uno de los principales acuerdos del taller fue el desarrollar la propuesta de un sistema nacional de información de obras públicas cuya ejecución se iniciaría en el 2010. Asimismo, entre las recomendaciones que emergieron del acuerdo se encontraban las siguientes:

- Mejorar la base de datos de CGR para la evaluación de presupuestos adicionales de obras públicas.
- Establecer una base de datos nacional sobre obras en ejecución y comportamiento de acuerdo al ciclo, así como mejorar los sistemas de información internos de la CGR, de tal manera que se pueda contar con una base de datos sobre el control de obras.

De otro lado, en dicho taller se delinearon algunas orientaciones básicas de lo que debía contener el sistema de información en su base de datos, por ejemplo, indicar qué obras se estaban ejecutando a nivel nacional, regional y local, así como; cuáles estaban paralizadas. De la misma forma, debía contener información de los contratos y montos gastados cada mes. Esta base de datos debería ser alimentada y actualizada por parte de los ejecutores públicos de las obras.

Luego del surgimiento y maduración de la idea de un sistema de información de obras, la CGR delineó un plan de acción con un conjunto de etapas y actividades que permitirían, de forma sistematizada y ordenada, abordar y cubrir la necesidad identificada.

Este plan de acción debía identificar la problemática en profundidad, tomando en cuenta la realidad de la ejecución de las obras en las diferentes regiones del Perú, luego se debían enfocar los esfuerzos en realizar una propuesta que sea factible de implementar. Posteriormente validar e iniciar el diseño de este nuevo instrumento, continuando con la búsqueda de una estrategia de implementación que logre impacto para finalmente implementar la etapa de afianzamiento por parte de la CGR, bajo estos criterios se trazó la denominada ruta del INFOBRAS.

El desarrollo del sistema INFOBRAS tuvo diferentes fases en las cuales la Cooperación Alemana GIZ acompañó a la CGR de manera cercana y permanente con asesores técnicos especializados que apoyaron en el diseño y en las coordinaciones interinstitucionales, así como en su elaboración. La CGR asumió la gestión de las fases correspondientes a la sostenibilidad.

7 La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ se constituyó en el 2011 al fusionarse las unidades de la Cooperación Alemana, entre ellas la GTZ.

Gráfico Nº 5

Las 4 grandes etapas de la ruta del INFOBRAS

2. El Benchmarking

Para el diseño del INFOBRAS se puso especial atención en dos experiencias desarrolladas en Latinoamérica, las cuales fueron consultadas para obtener información respecto a cómo concebir el diseño del Sistema. La primera experiencia revisada fue el Sistema "Cobra" del Distrito de Manizales en Colombia; la segunda, fue el Sistema "GEO-Obras", desarrollado por Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso en Brasil.

El Sistema "Cobra" (Control de Obras) del Distrito Manizales de Colombia, centra su atención en el control del avance físico de la obra, así como en la participación de la ciudadanía como un actor clave en la fiscalización de las mismas. Este sistema muestra el mensaje: **"Aquí usted puede controlar y vigilar las obras públicas de la ciudad"**, el cual motiva al ciudadano a ingresar al sistema y, a través de fotos, realizar un seguimiento de la evolución física de la obra.

Por otro lado, el Sistema GEO-Obras del Brasil articula información contractual, información técnica e información presupuestal permitiendo visualizar, vía geo-referenciación, mapas y fotos digitalizadas que muestran el avance de la obra. Además, fomenta la participación ciudadana a

través de un formulario interactivo mediante el cual se puede remitir sugerencias, observaciones, reclamos y comentarios. El lema que promueve el GEO-Obras es *"Tú eres el fiscal"*, llamando a la ciudadanía a ejercer su labor de participación y vigilancia.

Todas las entidades directa o indirectamente controladas por el Estado de Mato Grosso, deben enviar vía Internet, dentro de los plazos establecidos por su normativa interna la información solicitada en el formato del Sistema GEO-Obras. El Tribunal de Cuentas (TCE) tiene la responsabilidad de poner a disposición de la población toda la información enviada por las entidades.

La visita técnica al Tribunal de Cuentas de Mato Grosso.

Con el objetivo de conocer in situ la lógica y los alcances del Sistema GEO-Obras y estudiar la factibilidad técnica de implementar un sistema similar en el Perú, la Contraloría General de la República dispuso que un equipo de la CGR realice una visita técnica al Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso, Brasil. La visita se realizó el 2009 y fue financiada por la GIZ en el marco del Proyecto para el desarrollo del Sistema INFOBRAS.

Dicha visita permitió conocer más de cerca la experiencia del GEO-Obras, especialmente los grandes principios que lo orientan: "Transparencia" y "Participación ciudadana". Estos principios si bien tienen un sustento normativo, al mismo tiempo cuentan con un sentido práctico: el Estado Mato Grosso cubre una amplia extensión geográfica que el personal del TCE no podía atender, por lo tanto, el ciudadano debía convertirse en un aliado estratégico para los fines del control.

Un aspecto resaltante de la organización del TCE Mato Grosso es que el control de las obras públicas, por su especialidad, tiene implementado un área operativa Equipo "Geo-Obras" que asume esta responsabilidad y despacha directamente con el Presidente del TCE Mato Grosso. La visita técnica permitió recoger información valiosa que sirvió como referencia para el desarrollo del INFOBRAS en el Perú.

3. El Diagnóstico

En el año 2010, la CGR con el apoyo de la GIZ realizó el diagnóstico y propuesta de un sistema nacional de información de obras públicas. Dicho estudio evidenció la necesidad de la CGR de contar con información para la labor de control, así como la potencialidad y viabilidad de vincular los sistemas nacionales con información sobre las obras en el Perú. Asimismo, se corroboró que existía información necesaria para el control que no se encontraba contenida en ninguno de los sistemas, información principalmente relacionada con el avance físico de la obra. Por otro lado, el diagnóstico evidenció lo útil que sería para el ciudadano contar con el acceso a un sistema de esta naturaleza para ejercer su derecho a estar informado.

4. El Diseño

El documento de diagnóstico que se desarrolló contenía una propuesta de cómo debería ser el INFOBRAS, qué aspectos técnicos se debían tomar en cuenta, así como el tipo de información que debía ser publicada en él.

Un elemento clave del INFOBRAS fue la sencillez del diseño, por lo cual, el sistema sólo cuenta con tres pantallas en las que se registran los datos requeridos y el resto de información, se extrae de los sistemas articulados a INFOBRAS.

Las pantallas de registro de información del INFOBRAS se organizan de la siguiente manera:

- La primera define la obra y solicita los siguientes datos: nombre de la obra, código de SNIP (información del proyecto), modalidad de ejecución de obra y la catalogación o clasificación de la obra.
- La segunda pantalla sirve para llenar información de la ubicación de la obra: en qué departamento, provincia y distrito se encuentra, la ubicación en el mapa, así como los datos del residente.
- En la tercera pantalla, la cual contiene mayor detalle, la entidad debe reportar mensualmente la información siguiente: i) el avance programado y real, ii) el avance físico y financiero, iii) las partidas principales, y finalmente iv) qué problemas se ha tenido y los aspectos pendientes. Asimismo, hay un espacio para adjuntar documentos y fotos de la obra, siendo obligatorio publicar al menos una foto por cada avance mensual.

Una vez ingresada toda la información, esta constituye el informe mensual que la entidad pública debe reportar al INFOBRAS. Como se puede advertir, el uso del sistema no representa mayor complejidad.

Es en esta fase, que el equipo CGR-GIZ realizó las reuniones de coordinación con la alta dirección del MEF y del OSCE, así como con sus respectivos equipos técnicos, para determinar la mejor forma de entrelazar la información que ellos administraban con la requerida por el proyecto INFOBRAS.

5. El Desarrollo del Sistema y la Validación

Para el desarrollo del prototipo del sistema el equipo CGR-GIZ utilizó como base el diseño propuesto en el diagnóstico, el benchmarking realizado, así como las buenas prácticas recopiladas del viaje a Mato Grosso.

5.1 Validación del concepto: prototipo y encuestas

Esta etapa consistió en poner el concepto del sistema a prueba. Para tal fin se elaboró un plan de visitas a funcionarios involucrados en el proceso de contratación y ejecución de obras que se desarrolló en los gobiernos regionales, provinciales y distritales del norte del Perú en el año 2011.

El principal objetivo en este proceso de validación fue recolectar información de las entidades públicas respecto al estado situacional de la gestión y control de los proyectos de inversión en obras públicas para identificar los potenciales aportes del nuevo sistema a cargo de la CGR.

Entre los objetivos específicos planteados se encontraban los siguientes: i) identificar los mecanismos y herramientas de gestión y control del avance físico de las obras públicas según modalidades de ejecución (por contrata y por administración directa), ii) identificar posibles nuevos requerimientos de información que potenciarían la gestión de las obras, iii) conocer las unidades especializadas en gestión de obras y, iv) conocer los mecanismos de transparencia que utiliza la entidad ante la población respecto a las obras públicas y los recursos involucrados.

Este proceso de validación tuvo una duración de cinco días y se llevó a cabo en los departamentos de Lambayeque (Chiclayo), Cajamarca (Cajamarca y Jaén) y Amazonas (Bagua Grande y Chachapoyas), realizando visitas a 13 entidades: 3 gobiernos regionales, 7 municipalidades (entre provinciales y distritales), 1 proyecto especial y 2 oficinas regionales de control (Ver Anexo Nº 5).

Visita de validación del concepto INFOBRAS – Agosto 2010, Municipalidad Provincial de Jaén - Cajamarca

Estas visitas permitieron recoger información necesaria sobre las opiniones, necesidades y preferencias de los funcionarios respecto de la propuesta. Algunos gerentes de obras y personal de oficinas de logística expresaron sus interrogantes, así como sus dificultades en el seguimiento de la ejecución de obras en sus localidades. Se constató que había mucha preocupación por el proceso de liquidación de las obras, así como por la gestión de los materiales. Ciertamente, se advirtió que estos actores tenían mucho que decir, cuestionar o solicitar.

5.2 Ajuste del prototipo del sistema

Con la información recopilada de las visitas y de las encuestas se procedió a desarrollar los ajustes al prototipo del sistema INFOBRAS.

5.3 Validación del prototipo del sistema y Normativa

Esta etapa consistió en poner el sistema a prueba, duró entre cinco a seis meses y se realizó casi con los mismos actores, aunque esta vez ya no fueron entrevistas sino talleres donde se les capacitó en el uso del sistema, otorgándoles sus respectivos usuarios y contraseñas de prueba. Esta segunda validación fue muy importante porque permitió ajustar cosas adicionales al sistema, mientras que paralelamente se impulsaba la aprobación del marco normativo.

5.4 El diseño visual del INFOBRAS

El equipo de proyecto era consciente que no era suficiente un sistema que interoperara correctamente con otros sistemas y que respondiera a las necesidades de los actores, sino que era imprescindible una buena apariencia y que el sistema sea amigable y sencillo. En este escenario, con el apoyo de la Cooperación Alemana implementada por GIZ se desarrolló el concepto comunicativo y la imagen del INFOBRAS bajo una metodología denominada "Diseño Centrado en el Usuario", con lo que se logró que las pantallas del sistema respondan a las necesidades de los actores que harían uso del INFOBRAS.

6. La Implementación

6.1 Equipo del proyecto CGR-GIZ

Se conformó un equipo de proyecto:

- El Contralor General de la República asumió la Presidencia del proyecto brindando su soporte estratégico tanto en la orientación como en la facilitación de los recursos institucionales requeridos para lograr la concreción de los resultados del proyecto.
- Los niveles gerenciales de la CGR asumieron el patrocinio del proyecto dando soporte en la toma de decisiones tácticas clave del proyecto desde su espacio de toma decisiones en la lógica de patrocinador del proyecto.
- El nivel operacional del proyecto recayó en una unidad a cargo de jefe de un proyecto desempeñado por un Experto Integrado CIM[8] acompañado de profesionales en informática y los recursos necesarios por parte de la CGR, quienes lograron darle un impulso trascendente para la concreción del sistema.
- La cooperación internacional jugó un rol de soporte relevante brindando asesoría en desarrollo de sistemas informáticos nacionales y gestión pública para el logro del INFOBRAS. En efecto, el INFOBRAS constituyó en una línea de asesoría del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ desde el momento en que se generaron la primeras ideas para su implementación hasta la sostenibilidad del mismo, la cual fue apoyada por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (2012-2014) de la Cooperación Alemana implementada por GIZ en el Perú, en cuyo marco se ha brindado asesoría técnica según las prioridades fijadas por la CGR.

8 Modalidad de apoyo de la Cooperación Alemana.

El equipo de proyecto conformado por la CGR y la GIZ implementó el diseño del INFOBRAS según los lineamientos identificados en la propuesta y materializó las coordinaciones necesarias para implementar los mecanismos de interoperabilidad, elaborar los pilotos y poner en producción el aplicativo informático.

6.2 Aprobación de Directiva que regula INFOBRAS

Esta nueva herramienta informática que sería utilizada en las labores de supervisión, vigilancia y control de la gestión pública respecto de las obras, requería del soporte normativo correspondiente que regule el uso del sistema por parte de las entidades públicas. En ese sentido, se aprobó la Directiva Nº 009-2011-CG/OEA "Registro de Información sobre obras públicas del Estado - INFOBRAS", modificada por la Directiva Nº 007-2013-CG/OEA "Registro de Información y Participación Ciudadana en el obras públicas - INFOBRAS" , las cuales hicieron obligatorio el registro en el INFOBRAS por las entidades ejecutoras de obras de nivel nacional, regional y local; así la CGR podía contar con información adecuada, integrada y oportuna de las obras públicas y sus estados de avance físico y financiero. Dicha obligatoriedad fue reforzada al ser incluida en la Leyes de Presupuesto de la República 2012, 2013 y 2015.

7. La Capacitación

En noviembre de 2011 empezó la etapa de capacitación y difusión del INFOBRAS a nivel de las entidades públicas. El objetivo de la capacitación fue dar a conocer el Sistema INFOBRAS e instruir acerca de su uso al personal de las entidades ejecutoras de proyectos de inversión (oficinas de obras y logística) de todo el Perú, así como al personal de la CGR: las Oficinas Regionales de Control (ORC) y los Órganos de Control Institucional (OCI). Un aspecto importante de este esfuerzo consistió en favorecer las condiciones para que el INFOBRAS tuviera una masa crítica de información suficiente para cuando llegara el momento de lanzar el sistema al público en general.

Esta etapa se desarrolló en todo el Perú y para ello se diseñó una estrategia de capacitación en la que, como parte del acuerdo entre GIZ y CGR, la primera asumiría el diseño del Plan de Capacitación, los materiales y el desarrollo de los primeros pilotos y la segunda estaría a cargo del despliegue de la capacitación nacional, regional y local pero esta vez con apoyos específicos e intermitentes de la GIZ, en buena cuenta, la capacitación se desarrolló gracias a un financiamiento compartido de ambas entidades lo que evidencio la apropiación del proyecto por la CGR.

La capacitación se desarrolló bajo dos modalidades:

- Capacitación presencial. Consistió en capacitar a los funcionarios y servidores de las entidades públicas y del Sistema Nacional de Control, mediante sesiones teóricas con incidencia práctica. Las capacitaciones se desarrollaron en las ORC o en ambientes cercanos a estas.
- Capacitación virtual. Esta se desarrolló utilizando un conjunto de herramientas virtuales de carácter interactivo. A través de esta modalidad los participantes pudieron acceder a los materiales de capacitación sobre el INFOBRAS que fueron colocados en una plataforma de aprendizaje online, lo cual permitió que los contenidos fueran más accesibles al público objetivo de este proceso.

El plan de capacitación fue diseñado para desarrollar las siguientes competencias en los participantes:

CONOCIMIENTOS	HABILIDADES	ACTITUDES
• Marco normativo que regula el INFOBRAS. • Marco conceptual de INFOBRAS: componentes, características, finalidad, responsabilidades.	• Registro de información de obras públicas. • Uso operativo del sistema.	• Valoración de la transparencia en la información de las obras públicas. • Valoración del cumplimiento de la directiva de INFOBRAS. • Valoración de la participación fiscalizadora de la ciudadanía.

El total de funcionarios capacitados fue de 1,179 participantes, conformados por funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno (local, regional y central) así como por funcionarios del Sistema Nacional de Control.

Cabe indicar que siendo un objetivo específico de las capacitaciones el promover el registro de información de las obras en el INFOBRAS por parte de las entidades públicas se verificó que el crecimiento progresivo de dicho registro guardase relación directa con las capacitaciones realizadas.

Taller de capacitación INFOBRAS en la ciudad de Piura, diciembre 2011

8. La Difusión y el Lanzamiento Público

El equipo CGR-GIZ discutió cuál sería el mejor momento para el lanzamiento público del INFOBRAS, concluyendo que el sistema debería ser presentado al público en general una vez que tuviera una masa crítica importante de información sobre las obras públicas a nivel nacional, regional y local. Por tanto, la estrategia incorporó dos momentos: el primero orientado a concretar el funcionamiento técnico del sistema y la promoción del registro a través de la capacitación y; el segundo, que iniciaría con el lanzamiento público del INFOBRAS y la progresiva consolidación de su uso por actores públicos como la ciudadanía, la sociedad civil organizada, entre otros.

En ese marco, si bien la partida de nacimiento público del INFOBRAS fue el 2 de enero del 2012 cuando entra en funcionamiento de acuerdo a la directiva emitida por la Contraloría; fue el 27 de agosto del mismo año que se lanzó públicamente.

El lanzamiento público estaba previsto desde el momento en que empezó el diseño del sistema y fue considerado como el inicio de la estrategia clave para la difusión del sistema, para captar el apoyo de la opinión pública especializada, así como lograr alianzas estratégicas con entidades públicas interesadas en las virtudes del INFOBRAS, todo ello con el propósito de incrementar las oportunidades de sostenibilidad del sistema.

El evento de lanzamiento convocó a las principales instituciones de supervisión y eje-cución de obras públicas así como a medios de prensa de los principales medios de comunicación nacionales. Ver Anexo Nº 6

Lanzamiento de INFOBRAS (en la foto de izquierda a derecha): Fuad Khoury Zarzar, Contralor General de la República del Perú; Luis Miguel Castilla Rubio, Ministro de Economía y Finanzas y Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana GIZ en el Perú.

9. La Sostenibilidad

A continuación se detallan algunos aspectos necesarios para asegurar la sostenibilidad del INFOBRAS:

9.1 Creación de una unidad técnica de CGR con recursos y personal asignados al proyecto

La Contraloría creó una unidad que se encargaría de la administración de INFOBRAS, esta unidad empezó liderada por un Experto CIM de la Cooperación Alemana implementada por GIZ y una persona de apoyo. Con el transcurrir del proyecto la unidad fue incorporando profesionales y en la actualidad cuenta con más de 10 colaboradores en diferentes modalidades de contratación. En la actualidad el INFOBRAS está adscrito a la Gerencia de Estudios y Gestión Pública de la CGR lo cual lo evidencia su institucionalización a nivel de la organización interna de la Contraloría y lo ubica en un lugar expectante dentro de la entidad pues la información de INFOBRAS es utilizada para precisar las intervenciones del control gubernamental en los tres niveles de gobierno.

9.2 Reforzamiento del Marco Normativo

Antes y durante la implementación del INFOBRAS se publicaron documentos de carácter legal y consultivo, los cuales fueron fundamentales para la difusión de la herramienta, ya que promovieron y aumentaron el registro de información en el sistema (Ver Anexo Nº 7). A continuación se detallan algunos de los más relevantes:

i. Aprobación de segunda Directiva que regula el INFOBRAS

En noviembre del 2011 entró en vigencia la Directiva N° 007-2013-CG/OEA: "Registro de información y participación ciudadana en el Control de Obras Públicas - INFOBRAS", la cual señalaba el uso obligatorio de sistema INFOBRAS. La experiencia en el inicio de operaciones del sistema permitió evaluar y proponer mejoras en el alcance de la directiva vigente hasta ese momento, como por ejemplo: precisar los tipos de obras que deben ser reportadas y recalcar que el registro de la información es de carácter obligatorio, entre otras modificaciones, con lo cual se permitiría un mejor control y seguimiento de las obras públicas por parte de la CGR, contribuyendo al cumplimiento y sostenibilidad del sistema. Respondiendo a esta necesidad, la CGR aprobó en agosto 2013 la Directiva N° 007-2013-CG/OEA “Registro de información y participación ciudadana en el Control de las Obras Públicas - INFOBRAS”, la cual tiene los siguientes objetivos:

- Regular el registro de información referida a las obras públicas en el sistema INFOBRAS, que incluye los datos de la obra, su estado de avance físico y financiero, variaciones en el costo y el plazo de ejecución, liquidación, operación y mantenimiento entre otros, a fin de facilitar la supervisión y seguimiento de su proceso.
- Facilitar el acceso a información integral sobre las obras públicas, para el control interno y externo por parte de los órganos competentes, así como para promover la participación de la ciudadanía.

ii. Ley de presupuesto

Una de las atribuciones de la CGR es verificar el cumplimiento de lo aprobado en el Presupuesto de la República. Así, considerando que el sistema brinda importante información relacionada a los pagos realizados por las obras públicas (gasto ejecutado), dicha entidad de control solicitó que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2012 dispusiera que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno estuvieran obligadas a registrar en el Sistema de Información de Obras Públicas

(INFOBRAS) la información sobre la ejecución de obras públicas, lo que fue aprobado por el Congreso entrando en vigor desde el 1 de enero de 2012 a la fecha. Cabe indicar que la Leyes de Presupuesto 2013 y 2015 han reiterado y reforzado la obligatoriedad.

9.3 Alianzas estratégicas

i. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la CGR y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

En el marco del citado convenio, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dispuso los mecanismos y acciones necesarias para asegurar la implementación y el registro en el INFOBRAS de la información que se encuentre en el ámbito de su competencia, relacionada a obras ejecutadas directamente por el Ministerio o por transferencia de recursos.

ii. Ministerio de Economía y Finanzas y Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local

El Ministerio de Economía y Finanzas dio soporte al INFOBRAS con el Comunicado Nº 09-2012-DGPI/FONIPREL dirigido a los Gobierno Regionales y Gobiernos Locales con convenios suscritos con el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL[9], pues notificó a las entidades beneficiarias del Fondo que tengan obras por iniciar o en ejecución que además de dar cumplimiento al convenio de cofinanciamiento deberían registrar dichas obras y efectuar reportes en el aplicativo INFOBRAS.

iii. Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal del año 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

En enero de 2013 el gobierno aprobó el Decreto Supremo 002-2013-EF, el mismo que establece los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos

9 El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y estudios de pre inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. El Fondo cofinancia hasta el 98% del monto total de los PIP y elaboración de estudios de pre inversión presentados por los Gobiernos Regionales y Locales con prioridades de infraestructura social y económica. A cada prioridad le corresponde determinadas tipologías de proyectos, componentes, montos mínimos de inversión y criterios de formulación (Servicios de Salud básica, Electrificación rural, Desnutrición infantil, Infraestructura Agrícola, Servicios de educación básica, Telecomunicación rural, Servicios de saneamiento, Infraestructura vial, Desarrollo de capacidades para la gestión integral de cuencas.

del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2013. Este plan es un instrumento del Presupuesto por Resultados y está orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua y sostenible de la gestión local.

Para tal efecto, el MEF dispuso como una de sus metas semestrales para el año 2013 el registro de avance de obras en el INFOBRAS por municipalidades provinciales y distritales. Con ello se buscó promover una cultura basada en la evaluación y la rendición de cuentas. A diciembre 2013, un numero importante municipios, grupo objetivo del Plan de Incentivos a la Gestión Municipal (PI), habían cumplido con el registro de obras y avances.

Cabe destacar que la meta INFOBRAS ha sido incorporada en los PI 2014 y 2015. En el año 2014, el 100% de los gobiernos locales tipo A y B cumplieron con la meta.

iv. Incorporación del INFOBRAS al Portal de Transparencia Estándar

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fue aprobada en el marco de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece un conjunto de disposiciones orientadas a garantizar el principio de publicidad en la administración disponiendo la publicación a través de "Portales de Transparencia" la información relacionada con la gestión de las entidades públicas. En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) autorizó la creación del "Portal del Estado Peruano-PTE" como un sistema interactivo de información con los ciudadanos a través de Internet para brindar acceso unificado sobre los servicios y procedimientos administrativos que se realizan ante las diversas dependencias públicas. Dicha herramienta informática contiene formatos estándares bajo los cuales cada entidad registra y actualiza su información de gestión.

Al respecto, se vio por conveniente incorporar el sistema INFOBRAS al PTE a fin de interoperar con el mismo, enriqueciéndose mutuamente, compartiendo y difundiendo información en línea acerca de las obras públicas en el Perú.

9.4 Desarrollo de la Carta de Servicios por la Contraloría

Como parte de las actividades que desarrolla la CGR para implementar un sistema de gestión de la calidad y a fin de sostener el esfuerzo de la implementación del INFOBRAS, se determinó por conveniente proceder con la certificación de los servicios que este sistema brinda a sus usuarios. En este marco se gestionó la "Carta de servicios" como instrumento de aseguramiento de la calidad, mediante el cual informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que ofrecen y los compromisos de calidad que asumen en su prestación.

Esta certificación se encuentra en el marco de la Norma UNE 93200 – "Carta de Servicios: Requisitos", la cual especifica los requisitos mínimos del contenido y del proceso de elaboración, seguimiento y revisión de las Cartas de Servicios, tanto de organizaciones públicas como privadas.

Luego de la revisión y mejora de los procesos internos, la CGR culminó la elaboración de el Proyecto de Carta de Servicio en octubre de 2013, la cual le permitirá obtener los siguientes beneficios:

- Dar a conocer el compromiso y los niveles de calidad ofrecidos para los servicios prestados por el INFOBRAS.
- Medir e incrementar el grado de satisfacción de los ciudadanos y entidades usuarias a través de la mejora continua.
- Mejorar los canales de comunicación con la ciudadanía.

Esta carta de servicio es una herramienta orientada al cliente, que impulsa la mejora continua en el equipo INFOBRAS preparando, alineando y ordenando sus procesos a las exigencias de la Norma ISO 9001:2008 en preparación para una posterior certificación.

9.5 Difusión del INFOBRAS en eventos nacionales e internacionales de la experiencia

El valor del sistema INFOBRAS ha sido reconocido en diferentes eventos. Por lo cual, la CGR con el apoyo técnico de la GIZ ha sido invitada a presentar el sistema tanto a nivel nacional como internacional.

A nivel nacional

- "Módulos por la Democracia", Congreso de la República y la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, setiembre 2013.
- IV Conferencia Anticorrupción Internacional, Contraloría General, setiembre 2013
- Segunda Feria por el Día Internacional del Derecho de Acceso a la Información Pública, Municipalidad de Lima, setiembre 2013.
- Feria "La democracia en nuestras manos" - Jurado Nacional de Elecciones (JNE), setiembre 2013.
- Segunda jornada de los Talleres Anticorrupción: "Combatiendo la Cultura del Secreto", Proética, julio 2013.
- II Foro Anticorrupción, Red Anticorrupción Cajamarca, julio 2012.
- Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, noviembre 2015.
- INFOBRAS ha recibido el premio "CONECTARSE PARA CRECER" otorgado por Fundación Telefónica , Noviembre 2015.
- INFOBRAS ha recibido el premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2015 en la categoría Transparencia y Acceso a la Información otorgada por la asociación civil Ciudadanos al Día (CAD), Setiembre 2015.
- INFOBRAS es insumo de múltiples boletines institucionales de la Contraloría mostrando sus beneficios así como los resultados logrados (Edición febrero 2014 - e-control, Edición enero 2015 - INFOBRAS, Edición julio 2015 - Obras paralizadas).
- Presentaciones en prensa radial y televisiva.

A nivel internacional

- Segunda Reunión de la Comunidad de Prácticas de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH", Alemania, julio 2014.
- Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Panamá, noviembre 2013.
- "Días Temáticos de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH", Alemania, abril 2013.
- Conferencia Internacional "Buen Gobierno y Derechos Humanos", Alemania, marzo 2013.
- Conferencia Regional " Iniciativa de Transparencia del Sector de la Construcción", Guatemala, diciembre 2012.
- Global Meeting "Open Contracting ", Sudáfrica, octubre 2012.
- Seminario Internacional sobre Control fiscal y Obras Públicas en América Latina como ejemplo de buenas prácticas gubernamentales, Uruguay, agosto 2012.

9.6 Exportación de la experiencia INFOBRAS a República de Chile

En el marco de la visita técnica de la Contraloría General de la República de Chile a la CGR en octubre del 2013, la Contraloría chilena pudo conocer en detalle la experiencia del INFOBRAS; ello propició que ambas Contralorías plantearan un proceso de transferencia de conocimientos para que la EFS chilena pudiera aplicar esta experiencia en la implementación de su portal de transparencia de obras públicas. De esta manera nace el proyecto de Cooperación Triangular en la modalidad Sur-Sur "Fortalecimiento interinstitucional para los sistemas territoriales de control de obras para fomentar la transparencia y la participación" entre las EFS de Perú y Chile,

Cabe indicar que esta modalidad de cooperación implica una relación de cooperación horizontal entre dos países, facilitada por la Cooperación Alemana implementada por GIZ, la misma que es viable en la medida que exista interés en participar así como un entendimiento común de los principios y valores que orientan la cooperación Sur Sur.

Con miras a facilitar el proyecto, un equipo conformado por funcionarios de la CGR y asesores de la GIZ, visitaron la CGR Chile a fin de auscultar la viabilidad técnica de compartir la experiencia y funcionamiento del INFOBRAS, encontrando importantes potencialidades técnicas para la implementación de una iniciativa similar en Chile.

Posteriormente, se inició el proceso de postulación de la candidatura del proyecto ante la Cooperación Triangular Sur Sur ante el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) de la República Federal de Alemania, postulación que fue aprobada en marzo de 2014.

El citado proyecto culminó en diciembre de 2015, y ha logrado que la CGR Chile cuente con un sistema de control ciudadano de obras públicas denominado GEOCGR (www.contraloria.cl/geocgrappcgr/GEOCGR/) diseñado en base a la experiencia de implementación del INFOBRAS, de igual forma este proyecto de cooperación recíproco entre ambas Contralorías permitió mejorar el INFOBRAS, fortaleciendo el proceso de desconcentración y el control de calidad de la información del sistema.

III. Factores de éxito y buenas prácticas

Como parte de la experiencia de la implementación del proyecto y producto de las entrevistas (ver Anexo N°4) se han identificado ciertos factores importantes que contribuyeron favorablemente a los buenos resultados obtenidos, los más resaltantes se detallan a continuación:

1. Apropiación del Proyecto

La idea del sistema INFOBRAS nació en la CGR, entidad que priorizó el tema y se involucró de manera concreta; si bien la Cooperación Alemana implementada por GIZ ayudó a moldear los conceptos y asesoró en momentos clave de la implementación, la CGR demostró su apropiación brindando el apoyo de la Alta Dirección y del personal Gerencial y Técnico, así como los recursos institucionales necesarios para su adecuado funcionamiento.

En ese marco la CGR creó una unidad a cargo de la administración de INFOBRAS, la cual inició sus operaciones integrada por un Experto CIM[10] y profesionales de apoyo. Con el incremento de las actividades y tareas, la unidad tuvo que fortalecer sus capacidades, por lo que actualmente, es parte de la Gerencia de Estudios y Gestión Pública de la CGR, la cual cuenta con más de 15 colaboradores que soportan todos los procesos asociados al INFOBRAS en estrecha vinculación con el Departamento de Tecnologías de la Información de dicha entidad de control.

2. Los actores beneficiarios: un proyecto WIN WIN

El proyecto INFOBRAS se diseñó bajo un concepto “Win Win” con tres beneficiarios clave:

2.1 Los auditores de la CGR

Los auditores de la CGR ganan dado que, al estar encargados de auditar a las instituciones del Estado requieren información completa respecto de las obras que facilite su labor y poder enfocar sus esfuerzos en el análisis de los casos que estudian.

10 Modalidad de prestación de asesoría de la Cooperación Alemana implementada por GIZ.

2.2 Los gestores de obras en las entidades públicas

Los gestores públicos que ejecutan obras tienen a su cargo el "día a día" de la toma de decisiones y el seguimiento de sus proyectos de inversión, por lo que "ganan" cuando cuentan con información actual, articulada y precisa que facilite su trabajo.

2.3 La ciudadanía en general

La ciudadanía, la sociedad civil organizada, la prensa entre otros actores públicos están interesados las obras públicas que se ejecutan en el país; así, grupos de ellos ganan cuando cuentan con información amigable de fácil acceso que les permite informarse sobre el uso que las autoridades estatales dan a los tributos que pagan con relación a las obras públicas y tiene un espacio para plantear sus demandas o sugerencias.

3. Estrecha coordinación con instituciones clave

La naturaleza del sistema INFOBRAS requirió establecer una fluida comunicación entre la CGR y las entidades colaboradoras como MEF y OSCE. La programación del sistema demandó que el equipo técnico de la CGR, con el apoyo del asesor de la GIZ, mantuvieran una permanente comunicación con sus pares del MEF y del OSCE, lo cual permitió que el desarrollo informático sea más ágil.

3.1 Coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas

El MEF como encargado del planeamiento y dirección de los asuntos relativos al presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social del país, es la entidad que administra dos importantes sistemas nacionales: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

La idea del INFOBRAS consideraba la incorporación de la información de dichos sistemas informáticos del MEF. La decidida participación de su alta dirección, así como, del personal técnico de dicho sector fue fundamental para el desarrollo del proyecto y sus resultados, al facilitar una coordinación fluida además del desarrollo de web services para concretar la interoperabilidad del INFOBRAS con el SNIP y el SIAF.

3.2 Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

El OSCE es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado peruano, supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras públicas que realizan las entidades estatales y administra el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).

Para la elaboración del INFOBRAS la participación y colaboración de esta entidad fue decisiva. El compromiso asumido por su alta dirección en apoyar el desarrollo e implementación de este proyecto, permitió que su equipo técnico pueda coordinar ampliamente con los integrantes del equipo CGR los aspectos técnicos que se requerían para el desarrollo del sistema y la implementación de web services y acceso a bases de datos distribuidas.

4. Equipo del Proyecto

El equipo conformado por los técnicos especializados de la CGR y la Cooperación Alemana implementada por GIZ fue un elemento clave pues mostró en todo momento un alto nivel de involucramiento, compromiso y dedicación, usando la creatividad en las actividades para el desarrollo del sistema. El equipo técnico desde sus inicios hasta hoy cuenta con una importante experiencia en el desarrollo de sistemas y conoce la estructura de los sistemas con los cuales se requería interactuar, facilitando y agilizando las tareas en todas las etapas de la construcción de la herramienta.

Desde la perspectiva de la asesoría que brinda la Cooperación Alemana implementada por GIZ, el equipo INFOBRAS contó con la participación de un experto integrado CIM a nivel de la jefatura operacional del proyecto al interior de la CGR, así como con asesores nacionales especializados acompañando externamente los aspectos técnicos de los sistemas nacionales de información y gestión pública a nivel estratégico, táctico y operativo.

5. Apoyo de la alta dirección de la CGR

Para la ejecución del proyecto participaron desde funcionarios de alto nivel, incluyendo al Contralor General, hasta el equipo técnico que diariamente desarrolló paso a paso el sistema. El convencimiento y decidido apoyo de la Alta Dirección al proyecto permitió el sostenimiento de la propuesta dando continuidad a las actividades de desarrollo, desde la identificación del problema hasta el lanzamiento del sistema y su posterior sostenibilidad y funcionamiento.

Hay que resaltar en este sentido, que el fundamento técnico fue el eje orientador sobre los cuales se montaron las decisiones políticas; así, fue una práctica clave que a partir de la identificación de un problema se generaban propuestas de carácter técnico y los recursos requeridos para su solución, en cuyo marco la decisión política valoraba la propuesta y la asumía como parte de su agenda. Este aspecto es especialmente relevante porque el proyecto INFOBRAS ha enfrentado cambios de los niveles gerenciales de la CGR sin que ello afecte la visión concertada de su utilidad, gracias a la solidez de los sustentos técnicos como a la importancia del sistema para la CGR, los gestores públicos y la ciudadanía.

En este aspecto, debe resaltarse la estabilidad de los cuadros gerenciales y los cuadros técnicos dada la naturaleza de la CGR como Entidad Fiscalizadora Superior, lo que permite desarrollar proyectos de corto, mediano y largo plazo siempre que sus objetivos y resultados se basen en identificación de necesidades precisas y soluciones coherentes e integrales.

6. La asesoría técnica de la Cooperación Alemana implementada por GIZ

La Cooperación Alemana implementada por GIZ, brinda cooperación técnica al Perú y tiene como una de sus contrapartes a la CGR. El sistema INFOBRAS fue desarrollado en el marco de dichos vínculos de colaboración, cuya asesoría implicó:

6.1 Diversas modalidades de la Cooperación Alemana implementada por GIZ

El cercano apoyo de la Cooperación Alemana implementada por GIZ a la CGR se dio en todas las etapas del proceso de desarrollo del INFOBRAS, apoyo que se prestó aplicando diversas modalidades de intervención:

- Expertos nacionales GIZ: modalidad de asesoría por la que un asesor nacional brinda sus conocimientos y experiencia a favor de un proyecto que es parte de un Programa de la GIZ. La CGR contó con asesores nacionales GIZ, entre ellos, un profesional calificado con experiencia en gestión pública y sistemas nacionales de información que acompañó intensamente a los equipos técnicos de la CGR.
- Expertos Integrados CIM: modalidad de asesoría técnica la cual permite que un especialista europeo aporte sus conocimientos en la implementación de procesos de cambio que la institución requiera, a tal efecto, el experto se integra a la nómina interna de personal de la institución contraparte recibiendo a la vez un estipendio de apoyo desde la Cooperación Alemana. La CGR contó con el apoyo de un experto CIM, especialista en obras públicas.

6.2 Proyecto INFOBRAS CGR es línea de asesoría de Programas en el Área Prioritaria Gobernabilidad de la Cooperación Alemana

El proyecto INFOBRAS fue una línea de asesoría que se ejecutó con una visión de mediano y largo plazo, pues su desarrollo se desplegó, parcialmente, durante la ejecución de dos Programas de la Cooperación Alemana: el Programa de Gobernabilidad e Inclusión (2006- 2011) y el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (2012-2014), los cuales brindaron su apoyo según las etapas del proyecto y las prioridades definidas por la contraparte CGR.

6.3 Reforzamiento de los espacios de coordinación interinstitucional entre contrapartes de la Cooperación Alemana implementada por GIZ

Tomando en cuenta que la Cooperación Alemana implementada por GIZ brinda asistencia técnica a diversas entidades del Estado peruano, la cooperación facilitó el espacio de diálogo de la CGR con aquellas entidades relacionadas al proyecto, como el MEF y el OSCE, a fin de identificar aquellos aspectos que se podían construir de forma conjunta.

7. Desarrollo participativo

Para que un sistema obtenga rápida aceptación por parte de sus usuarios es necesario que éstos se involucren desde las fases iniciales para lograr que el instrumento sea reconocido como una solución a sus necesidades de información.

Este sistema incorporó la participación de distintos actores institucionales, quienes se involucraron desde un inicio y se apropiaron de la herramienta, lo cual contribuyó a su sostenibilidad. En esa lógica y a partir de la preocupación por dotar al INFOBRAS de un diseño que recogiera las buenas prácticas de otras entidades importantes en la gestión de los proyectos de inversión de obras públicas, entre ellas, fue trascedente la participación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, cuya aportes permitieron concretar un diseño simple, amigable y adecuado a las necesidades del gestor de obras. Igualmente, se realizaron talleres de validación, reuniones de coordinación y la interacción sostenida con los actores de nivel nacional, regional y local implicados en la gestión de obras públicas. En suma, la existencia de objetivos claros, así como, la idea una utilidad común a partir del reconocimiento del valor del aporte de todos, permitió que el INFOBRAS contará con una visión compartida.

8. Aplicación de pruebas piloto y validaciones

La validación es una etapa clave en todo proceso de diseño de una intervención pública cualquiera. Esta etapa, permitió al equipo INFOBRAS hacer un adecuado control de fallos y de esta manera pulir el producto antes de que entrara en operación.

Para ello, las validaciones ocurrieron en diferentes etapas de la implementación del INFOBRAS. En un primer momento se validó el prototipo del sistema, para lo cual se recogieron impresiones y sugerencias de los futuros usuarios. En la segunda oportunidad, mediante talleres de capacitación a nivel nacional dirigidos a los mismos usuarios, se validó la fiabilidad y el correcto funcionamiento del sistema, la adecuada transmisión de los datos, la compatibilidad con los sistemas operativos, el acceso al sistema vía internet, entre otros aspectos.

9. Capacitación de los usuarios

El equipo INFOBRAS logró difundir los aspectos relevantes del sistema mediante los talleres de capacitación dirigidos al personal responsable de las obras públicas de nivel nacional, regional y local, tales como los operadores logísticos y los gestores de obras. Dicha capacitación se desarrolló sobre la base de un plan definido que incluyó material instructivo, sesiones piloto, entre otros, todo lo cual pasó por un conjunto de validaciones que permitieron afinar la estrategia de capacitación para potenciar su impacto. El contenido de las capacitaciones impartidas incorporó la transferencia de conocimientos sobre temas clave como el marco normativo que regula el INFOBRAS, los beneficios del sistema para la gestión, incidiendo también de manera especial, en la generación de las habilidades necesarias para el adecuado registro de la información en el sistema.

La capacitación también incluyó a los funcionarios de la sede central de la CGR, las Oficinas Regionales de Control y de las Oficinas de Control Institucional de modo tal que el personal del Sistema Nacional de Control en su conjunto tuviera la oportunidad de potenciar su labor con el uso de esta herramienta.

10. Consideraciones de conectividad en el diseño

Al desarrollar el sistema INFOBRAS el equipo tomó en cuenta la calidad del servicio de INTERNET, considerando que éste es el entorno a través del cual se accede al sistema. Así considerando que el servicio de INTERNET en las zonas alejadas de las capitales de departamento es de baja intensidad, el equipo diseñó el INFOBRAS cuidando que se utilice usando una base mínima en recursos IT por parte de los usuarios, de tal manera que éstos puedan operar sin inconvenientes a través de la red.

IV. Lecciones aprendidas

En el transcurso del proyecto se presentaron situaciones de las que se podría haber obtenido mayor provecho; sin embargo, debido a circunstancias coyunturales se abordaron de determinada manera. A continuación se comparten dichas experiencias y lecciones aprendidas:

1. Usar las Redes sociales

La difusión del producto, a través del uso de nuevas tecnologías como las redes sociales y dispositivos móviles, será clave para que la ciudadanía conozca e interactúe con el aplicativo informático.

Complementariamente, preparar el INFOBRAS para funcionar desde cualquier dispositivo electrónico que tenga acceso a internet facilitaría este uso en redes sociales, empero, inicialmente, el diseño solo consideró el acceso al sistema a través de desktops y laptops. Es preciso mencionar que, actualmente, la CGR está trabajando en la versión para dispositivos móviles como celulares y tablets, con el objetivo de masificar el uso del sistema INFOBRAS en la ciudadanía, esperándose con ello una mayor participación ciudadana.

2. Potenciar el uso IT: Capacitaciones virtuales

Las capacitaciones realizadas por el equipo INFOBRAS se han realizado de manera presencial, habiéndose difundido asimismo material de capacitación por medios virtuales; sin embargo, si bien su portal www.infobras.gob.pe incorpora manuales e instructivos, sería conveniente potenciar la capacitación virtual para fortalecer la difusión y uso del INFOBRAS a nivel nacional, regional y local.

En el marco de dichos cursos virtuales se podrían incorporar videos, manuales auto-instructivos, así como, sesiones virtuales de absolución de consultas en línea, instalados tanto en el portal del sistema como a partir de la oferta permanente de capacitación de la Escuela Nacional de Control. También sería posible explorar alianzas estratégicas con otras instituciones de educación superior para que incorporen la enseñanza del control de obras públicas en sus programas de capacitación en gestión pública utilizando como instrumento el INFOBRAS.

3. Sostener el Uso por los clientes internos

Los proyectos como INFOBRAS deben considerar que la sostenibilidad del uso por los clientes internos requiere un importante esfuerzo de mediano y largo plazo para su articulación con los procesos de control que realizan las unidades de línea de la CGR, en la lógica de la Mejora Continua.

4. Fortalecimiento de la desconcentración del INFOBRAS

El alcance nacional del INFOBRAS y la dispersión geográfica de las instituciones públicas plantean el reto de lograr que se incorporen y sostengan el esfuerzo de transparentar su ejecución de obras en el sistema, a pesar de la lejanía. Por esta razón, la estrategia de desconcentración del INFOBRAS definida por la CGR y que se apoya en las Oficinas de Regional de Control (ORC), debe ser fortalecida e insittucionalizada para asegurar la efectividad del registro de información y la difusión de la misma.

5. No toda la ciudadanía está interesada en participar

Se debe considerar que no toda la ciudadanía está interesada en la información que transparenta una herramienta como INFOBRAS o en participar activamente dando sus sugerencias. Por ello, es importante precisar que si, bien el INFOBRAS está diseñado para su uso por cualquier ciudadano o ciudadana, la estrategia de difusión debe focalizar buena parte de su atención en la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, quienes le dan un uso más intenso y activamente participar en el control social.

V. INFOBRAS: Una experiencia convocante

La Cooperación Alemana implementada por GIZ expresa su reconocimiento al importante aporte de todas y todos los profesionales que desde sus diversas posiciones han aportado y aportan en el esfuerzo para que el sistema INFOBRAS se consolide como una herramienta útil para la ciudadanía, los auditores y los gestores públicos. De manera especial destaca el compromiso de la Contraloría General de la República del Perú para lograr la concreción de una idea en un proyecto y de un proyecto en una realidad.

Miembros del equipo del Equipo INFOBRAS CGR-GIZ en diferentes momentos:

Por la Contraloría General de la República del Perú[11]

- Fuad Khoury Zarzar, Contralor General de la República.
- Carla Salazar, Secretaria General.
- Paco Toledo, Gerente Central de Calidad y Control Previo
- Oswaldo Yupanqui, Gerente de Control Sectorial I
- Hernando Serna, Gerente de Desarrollo.
- Luis Robas, Gerente de Planeamiento Estratégico y Control de Gestión
- Mariana Llona, Gerente Estudios y Gestión Pública, actual responsable del INFOBRAS.
- Raquel Falconi, actual Líder del Equipo INFOBRAS
- Edwars Cotrina, Gerente del Departamento de Infraestructura y Mega Proyectos.
- Cesar Palomino, Jefe del Departamento de Tecnologías de Información.
- Lilian Neciosup, Ex Gerente de Obras y Evaluación de Adicionales.
- Carsten Jess, Experto CIM, Ex Jefe de Proyecto INFOBRAS.
- Rolando Lazaro, Ingeniero de Sistemas.
- Silvana Castro, Bachiller en Gestión.
- Gustavo Lecca, Ingeniero de Sistemas.
- Miriam Romero, Administradora.
- Miriam Zamata, Administradora.
- Milagros Zambrano, Especialista en TIC.
- Silvia Izasiga, Especialista en Marketing.
- Abel Requena, Ingeniero de Sistemas.
- Carlos Chumbiriza, Ingeniero Civil.

11 En la medida de lo posible, se indican los cargos actuales de los funcionarios y funcionarias de la CGR.

- Leoncio Rodriguez, Ex Jefe del Dpto. de Tecnologías de Información.
- Claudia Orneta, Supervisora de Proyectos.
- Bernardo Velarde, Ingeniero Industrial.
- Martin Callan, Licenciado en Computación.
- Luis Milla, Ingeniero Informático.
- Alejandro Gomez, Especialista en TIC.
- Mónica Suárez, Licenciado en Computación.
- José Dioses, Ex Jefe de la Oficina Regional del Control de Piura.
- Ronald Capcha, Ex Jefe de la Oficina Regional del Control de San Martin.
- Nelson Guevara, Ex Jefe de la Oficina Regional del Control de Cajamarca.

Por la Cooperación Alemana GIZ

- Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía.
- Fiorella Mayaute, Asesora Principal, responsable del Proceso Control Estatal Multinivel.
- Victor Morales, Asesor técnico responsable de la Línea de Asesoría INFOBRAS.
- Adriana Vargas, Ex Practicante GIZ

Entidades clave que brindaron su valioso apoyo

Ministerio de Economía y Finanzas

- Luis Miguel Castilla, Ministro de Economía y Finanzas
- Luis Alayo, Ingeniero de Sistemas
- Anthony Moreno, Ingeniero Informático

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

- Magaly Rojas, Presidenta Ejecutiva
- Ricardo Salazar, Ex Presidente Ejecutivo
- Helmer Suca, Director del SEACE
- Isabel Vega, Sub-Directora de Desarrollo de Proyectos
- Elizabeth Calderon de la Barca, Sub-Directora de Plataforma SEACE
- Rafael Arauzo, especialista de la Sub-Dirección de Plataforma SEACE
- Angie Molinari, especialista de la Sub-Dirección de Desarrollo de Proyectos
- Lizette Rivera, especialista de la Sub-Dirección de Desarrollo de Proyectos

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

- Esther Meza, Ex Funcionaria del Ministerio
- Eduardo Serrano, Ex Funcionario del Ministerio

Anexos

Anexo N° 1 - Esquema de interoperabilidad

Dado que el INFOBRAS se nutre de información de tres sistemas nacionales que son administrados por diferentes instituciones, y que además poseen características tecnológicas distintas entre sí, fue necesario implementar un esquema de interoperabilidad que permitiera al INFOBRAS acceder a dichos sistemas. Para poder interoperar con ellos había que identificar cada uno, el cuadro a continuación contiene información específica que contribuyó al análisis:

	SNIP	SEACE	SIAF
ORGANISMO RECTOR	Ministerio de Economía y Finanzas-MEF	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	Ministerio de Economía y Finanzas-MEF
FINALIDAD DEL SISTEMA	Registro de proyectos de inversión aprobados	Supervisar las contrataciones públicas	Controlar la ejecución del gasto
PRINCIPAL UNIDAD DE INFORMACIÓN	Proyecto de Inversión (Código SNIP)	Proceso de selección (Código de Proceso Selección)	Expediente de pago (Número de expendiente SAF)
LENGUAJE DE PROGRAMACIÓN	Plataforma web.NET (Microsoft) usando lenguaje C#	Java y ASP	Plataforma cliente/servidor: Visual Fox Pro/C#

- Interoperabilidad con el SNIP
  El SNIP es un sistema administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). La manera de interactuar con dicho sistema es usando web-services, que son mecanismos de accesos en línea a información específica de un proyecto de inversión, esta interacción permite al usuario que está registrando una obra en el INFOBRAS, vincularla en línea a un proyecto de inversión registrado en el SNIP.

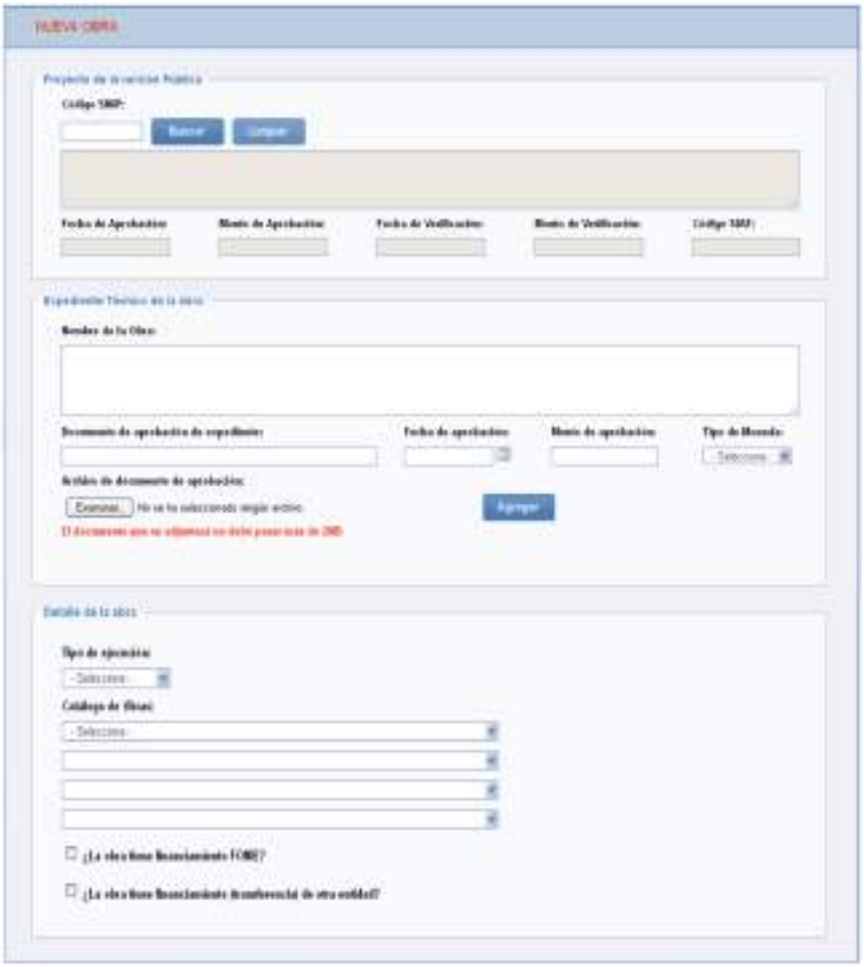
- Interoperabilidad con el SEACE
  Para el INFOBRAS es importante conocer qué compras se han realizado para cada obra, para este fin el acceso a la información de las contrataciones ubicada en el SEACE era vital. La forma de acceder al SEACE es mediante un acceso directo a su base de datos con el que cuenta la CGR y que le permite realizar la vinculación entre las contrataciones y las obras.

Cabe resaltar que pare este fin el Organismo Supervisor de las Contrataciones habilitó en el SEACE un espacio, en el que se le solicita a la entidad que realiza una compra, indicar si esta está vinculada a una obra y, de ser el caso, asociarla a la obra correspondiente en el INFOBRAS.

- Interoperabilidad con el SIAF
  El SIAF provee de información respecto de los pagos ejecutados en relación a una obra. Para acceder a la información provista por este sistema, administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el mecanismo usado fueron los web-services.

Es importante señalar que la forma de institucionalizar el acceso a la información de los tres sistemas es mediante los convenios de cooperación interinstitucional entre la CGR y las instituciones involucradas.

Anexo N° 2 - Ficha de Obras



Anexo N° 3 - Usuarios del INFOBRAS

El INFOBRAS fue diseñado para el uso y beneficios de los siguientes usuarios:

- Departamento de Obras[11] de la CGR
  Es la unidad orgánica encargada de la administración y mantenimiento del INFOBRAS, así como de la revisión de la información registrada en la misma para propósitos de control.

- Gestor de la entidad pública
  Es el funcionario público responsable de la gestión de la entidad ejecutora o responsable de la ejecución de la obra pública que utiliza la información del INFOBRAS para propósitos de toma de decisiones.

- Responsable del registro de avances de la obra
  Es el servidor público responsable del registro de la información de las obras de la entidad pública en la cual labora, tanto de la información general como información de la evolución de estas.

- Operador del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE
  Es el operador técnico del SEACE que accede al INFOBRAS para registrar infor-mación de las obras que serán convocadas en la entidad pública en la que labora.

- Ciudadanía
  Son todas las personas mayores de edad que siendo autónomo(a) y en pleno ejercicio de su libertad, asume su responsabilidad en contribuir por el bien común aportando información relevante sobre las obras públicas a nivel nacional.

- Medios de comunicación
  Como actor importante, los medios de comunicación social tienen en el INFOBRAS una fuente de información completa respecto de las obras públicas a nivel nacional, para desarrollar su papel investigador y de información.

11 Actualmente el Departamento de Obras no existe. La gestión del INFOBRAS ha sido asumida por la Gerencia de Estudios y Gestión Pública.

Anexo N° 4 - Personas entrevistadas para la publicación "Experiencia INFOBRAS"

- Contraloría General de la República

Fuad Khoury	Contralor General de la República.
Carla Salazar	Secretaria General.
Paco Toledo	Gerente Central de Calidad y Desarrollo.
Hernando Serna	Gerencia de Desarrollo.
Luis Robas	Gerencia de Productos y Control Especializado.
Edwars Cotrina	Departamento de Mega Proyectos.
Carsten Jess	Experto CIM Ex Jefe del Proyecto INFOBRAS.

- Ministerio de Economía y Finanzas

Antoni Moreno	Funcionario

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

Helmer Suca	Director del SEACE.

- Cooperación Alemana implementada por GIZ, Programa Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía

Hartmut Paulsen	Director.
Fiorella Mayaute	Asesora Principal, responsable del Proceso Control Estatal Multinivel.
Victor Morales	Asesor responsable de la Línea de Asesoría INFOBRAS.

Anexo N° 5 - Entidades y unidades visitadas durante la etapa de validación

DEPARTAMENTO	ENTIDAD
Lambayeque	Oficina Regional de Control Chiclayo
Lambayeque	Gobierno Regional de Lambayeque
Lambayeque	Municipalidad Provincial Chiclayo
Lambayeque	Municipalidad Distrital José Leonardo Ortiz
Lambayeque	Proyecto Especial Olmos - Tinajones
Cajamarca	Oficina Regional de Control Cajamarca
Cajamarca	Gobierno Regional de Cajamarca
Cajamarca	Municipalidad Provincial de Jaén
Cajamarca	Municipalidad Distrital de Baños del Inca
Amazonas	Gobierno Regional de Amazonas
Amazonas	Municipalidad Provincial de Bagua
Amazonas	Municipalidad Provincial de Chachapoyas
Amazonas	Municipalidad Provincial de Utcubamba

Anexo N° 6 - Publicaciones Lanzamiento INFOBRAS

FECHA	MEDIO DE COMUNICACIÓN	TÍTULO DE LA NOTA
Lunes 27 de Agosto del 2012	Radio Nacional	Hoy presentan Sistema de Información de Obras Públicas Hoy se presentará el Sistema de Información de Obras Públicas INFOBRAS, el cual permitirá a los ciudadanos realizar el monitoreo, seguimiento y supervisión de las obras públicas en tiempo real.
Lunes 27 de Agosto del 2012	Radio Programas del Perú-RPP	Sólo 27% de entidades públicas registró proyectos en portal INFOBRAS Contraloría presentó nueva herramienta de control de obras públicas donde de 1600 entidades estatales, sólo 492 presentó la información solicitada.
Lunes 27 de Agosto del 2012	Andina-Agencia Peruana de Noticias	Contralor: Sistema de Información de Obras Públicas potenciará la lucha anticorrupción El contralor Fuad Khoury sostuvo hoy que el Sistema de Información de Obras Públicas potenciará la lucha contra la corrupción al permitir que los ciudadanos realicen un monitoreo, seguimiento y supervisión de las inversiones en tiempo real.
Martes 28 de Agosto del 2012	Diario Perú21	Mejorarán control de ejecución de obras Ciudadanos podrán hacer seguimiento a proyectos y realizar denuncias a través del portal INFOBRAS.
Martes 28 de Agosto del 2012	Diario El Comercio	Página web INFOBRAS permitirá hacer seguimiento de obras públicas Contraloría busca que con el espacio online (https://apps.contraloria.gob.pe/INFOBRAS/) se puedan reducir los riesgos de errores, irregularidades y corrupción en la administracion estatal.
Martes 28 de Agosto del 2012	Diario Expreso	Ciudadanía podrá fiscalizar obras públics A través del portal INFOBRAS que fue lanzado por la Contraloría General de la República.

Anexo N° 7 - Marco Normativo

- Congreso de la República
  - Ley Nº 29812 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012”
  - Ley Nº 29951 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013”

- Contraloría General
  - Directiva N° 009-2011-CG/OEA: “Registro de información sobre obras públicas del Estado - INFOBRAS”, noviembre 2011
  - Directiva N° 007-2013-CG/OEA: “Registro de Información y Participación Ciudadana en el Control de Obras Públicas - INFOBRAS”, agosto 2013

- Ministerio de Economía y Finanzas
  - Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL: Comunicado Nº 09 -2012-DGPI/FONIPREL, setiembre 2012

- Convenios interinstitucionales
  - Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, febrero 2011
  - Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y la Contraloría General de la República, noviembre 2011
  - Alianza Estratégica entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Contraloría General de la República, diciembre 2012
  - Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Contraloría General de la República y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, diciembre 2012

- Guías/ Manuales
  - Manual INFOBRAS para la Ciudadanía
  - Manual INFOBRAS para las Entidades Ejecutoras