

METODOLOGÍA DE CONTROL SOCIAL DE PROYECTOS PARA MEJORAR LA SUPERVISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS¹

METHODOLOGY OF SOCIAL CONTROL OF PROJECTS TO IMPROVE THE SUPERVISION OF PUBLIC WORKS

PRESENTADO : 30.04.21

ACEPTADO : 16.06.21

DOI: <https://doi.org/10.47796/ra.2021i19.491>

DENNYS GEOVANI CALDERÓN PANIAGUA²

Universidad Cesar Vallejo, Lima – Perú

<http://orcid.org/0000-0002-6569-0634>

dcalderonpa@ucvvirtual.edu.pe

GRECY KAREN AGUILAR MAMANI³

Investigadora independiente, Tacna – Perú

<http://orcid.org/0000-0002-5623-6157>

aguilar.karen.cai@gmail.com

GRISELY ROSALIE QUISPE VILCA⁴

Universidad Cesar Vallejo, Lima – Perú

<http://orcid.org/0000-0003-0526-4366>

gquispevi1@ucvvirtual.edu.pe

RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo principal diseñar una metodología de control social de proyectos para mejorar la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado peruano. Se trató de un estudio aplicado de nivel explicativo y diseño experimental, toda vez que generó y evaluó la adecuada implementación del flujograma de procesos, que constituye el planteamiento en la metodología propuesta. La población estuvo constituida por entidades públicas del Estado peruano con capacidad para realizar obras, mientras que la muestra se conformó, al azar, por una entidad pública que ejecuta obras en la región de Tacna. Como parte de los resultados

ABSTRACT

The main objective of this research was to design a methodology for the social control of projects to improve the supervision of public works in the entities of the Peruvian state. This research was of an applied type, it also had an explanatory level design, since it generated and evaluated the adequate implementation of the process flow chart proposed in the proposed methodology, it also had a non-experimental research design. Regarding the population, it was made up of public entities of the Peruvian state with the capacity to carry out public works, also in the present case the sample was made up at random, by a public entity that executes works in the Tacna region. As results of the

¹ El presente artículo científico es resultado original de un trabajo de investigación que aporta significativamente al campo de las tecnologías constructivas vinculadas con el tema emergente del control ciudadano de las obras públicas en las entidades del Estado peruano.

² Maestro en Ingeniería Civil con mención en Gerencia de la Construcción, Maestro en Gestión Pública y Gobernabilidad, ingeniero civil y abogado, docente de posgrado de la Universidad César Vallejo, Lima – Perú.

³ Bachiller en Ingeniería Civil de la Universidad Alas Peruanas, servidora pública de la Municipalidad Distrital de Ilabaya, investigadora independiente, Tacna – Perú.

⁴ Magíster en Dirección y Gestión de Empresas MBA, ingeniero comercial, docente de posgrado de la Universidad César Vallejo, Lima – Perú.

de la investigación, se diseñaron los procedimientos y los formatos a base del flujograma de procesos que contempla la metodología de control social de proyectos, los cuales luego de su aplicación, demostraron mejorar la supervisión de obras públicas en una entidad estatal de la región Tacna. A partir de ello, se concluye que la metodología desarrollada para el control social de proyectos fue eficaz al mejorar la supervisión de las obras y al evidenciar las situaciones de incumplimiento en la entidad pública donde se aplicó dicha metodología.

PALABRAS CLAVE: Control, social, metodología, obra, proyecto, supervisión.

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, la corrupción es uno de los problemas que más impacto negativo ha generado en el desempeño de la gestión pública. Esto debido a que existe una casi nula alternancia del poder, lo cual permite que los actores políticos estén anquilosados en las instituciones públicas y muestren indisposición para generar procesos de cambio (Treisman, 2000). Esta problemática ya ha sido observada por los organismos internacionales y su solución ya se encuentra contemplada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Así, el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” señala en la meta del numeral 16.7 que en todos los niveles del Estado se deben generar las condiciones para tener decisiones inclusivas que promuevan la participación y representación ciudadana, respondiendo a las necesidades. Por otro lado, la meta del numeral 16.10 busca generar los mecanismos para brindar a la ciudadanía las condiciones apropiadas para que accedan a la información pública de acuerdo con el marco normativo de cada uno de los países.

research, the procedures and formats were designed based on the process flow chart that contemplates the methodology of social control of projects, which after its application, demonstrated to improve the supervision of public works in a public entity in the Tacna region. The conclusion is that it has been possible to develop a methodology for social control of projects, which improved the supervision of public works, evidencing situations of non-compliance in a public entity in the Tacna region.

KEYWORDS: Control, social, methodology, work, project, supervision.

Ante esta problemática, el Perú no es ajeno. En noviembre del 2020, se dio a conocer una red de corrupción que afectó severamente a gran parte de las entidades públicas. Ello evidenció el mal endémico vinculado directamente a la falta de ética y moral, aspectos fundamentales con que se debe contar para mejorar la calidad de servidores públicos y generar en los hombres hábitos dignos de ser imitados (Brugger, 1969).

En este contexto de corrupción, los problemas más habituales son aquellos que se originan durante la ejecución de obras públicas en el Perú. Tal es así que el Estado, entre 2016 y el 2018 —según Cabral, Huamán y Rossi (2019)— adjudicó más de s/ 57 mil millones de soles para la construcción de obras, compras de bienes y contratación de servicios a través de procesos con riesgo de corrupción. Asimismo, se puede mencionar otros casos de grandes grupos del sector construcción como Lava Jato, vinculado a presuntos pagos de sobornos por la adjudicación de megaproyectos de obras. Es en base a estos hechos que la propuesta de investigación evidencia pertinencia y relevancia;

sin embargo, existen investigaciones y otras experiencias de propuestas metodológicas que se constituyen antecedentes y dan soporte a la propuesta que aquí se comparte.

Calderón, Quispe y Pacompia (2021) realizaron un análisis del nivel de cumplimiento normativo mediante el control social del sistema INFObras, en la EPS Tacna S.A., llegando a la conclusión que la aplicación de dicho mecanismo permite evidenciar si la entidad cumple con las normas vigentes del registro y actualización de obras públicas del sistema INFObras. Para este caso particular, se observó un alto nivel de incumplimiento normativo; en tal sentido, se deduce que, si no se realiza el registro de forma adecuada y oportuna, se limita la práctica del derecho de participación ciudadana, puesto que no permite a la ciudadanía informarse si las obras de su región están siendo ejecutadas con la calidad requerida, en los plazos determinados y con la finalidad pública de su inversión.

Asimismo, respecto al diseño de metodologías que sistematicen procesos, Calderón y Quispe (2020) desarrollaron un modelo de gestión que permite evaluar las patologías que presentan los puentes de concreto armado ante la ocurrencia de desastres naturales. Los resultados de la investigación manifiestan el desarrollo eficiente del modelo mediante formatos estandarizados uniformizando el criterio técnico de los profesionales para la evaluación de patologías en puentes de tipo viga losa. Consideraron tres etapas: planeación, ejecución y evaluación, y concluyeron que el modelo de gestión diseñado permite realizar la evaluación de las patologías del concreto armado, impactando en el conocimiento de una manera práctica y efectiva, dotando de un instrumento útil para ser aplicado a casos reales. Esta experiencia es similar a la situación que desarrolla el presente estudio, ya que buscó generar un instrumento útil a la población, para

que esta ejerza su derecho de participación ciudadana mediante el control social en obras públicas.

Por otro lado, Bermúdez y Mirosevic (2008), destacan la importancia que tiene el derecho de acceso a la información pública como base para el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos. Ponen énfasis en las acciones que deben realizarse dentro de la gestión de las entidades estatales para que puedan ser transparentadas, lo cual constituye un derecho necesario para la ciudadanía en un sistema democrático representativo. Sostienen que, en la medida en que la población acceda de una manera más eficiente a la información pública, el patrimonio público se gestionará de forma óptima.

Para Barra (2017), en su investigación prevención de malas prácticas administrativas y corrupción, es necesaria la irrupción del ciudadano, más empoderado, que apoye a que la democracia evolucione hacia una de corte más representativa, reestructurando la función de la ciudadanía, de una manera más operativa, donde la sociedad civil organizada se convierta en un aliado estratégico y necesario para prevenir prácticas inadecuadas en la administración pública vinculadas a casos de corrupción. Asimismo, resalta la importancia de generar niveles idóneos de gobernabilidad, incorporando a la ciudadanía de forma individual o agrupada, en actividades de prevención de irregularidades, para erradicar las malas prácticas, en la gestión pública.

En ese mismo sentido, Salas (2019) desarrolló una investigación cuyo objetivo principal fue demostrar de qué manera la participación ciudadana se vincula con la ejecución de proyectos de inversión en la Municipalidad de San Martín de Porres. Producto de este trabajo, se concluyó que la ciudadanía debe tener una mayor iniciativa para participar en temas de índole público, lo cual evidencia la importancia de dotar a la

ciudadanía mecanismos fáciles y accesibles para que ellos puedan tener una mayor iniciativa en los actos desarrollados dentro de la administración pública. En ese contexto, el ejercicio del control social se convierte en un colaborador en la lucha para reducir la corrupción, sin dejar de precisar que este, se encuentra directamente relacionado con la participación ciudadana activa de las personas que conforman un determinado territorio. Al respecto, Shack y Arbulú (2021) definen a la participación ciudadana desde su función fiscalizadora de la siguiente manera: nadie mejor que la propia ciudadanía, en su rol de vecino, de usuario del servicio público o de beneficiario de un programa gubernamental, para brindar información de la efectividad o calidad del mismo; así, su apoyo en el control del uso de los bienes y fondos públicos permitirá una adecuada provisión de bienes, prestación, contrataciones de obras, mejorando el bienestar propio, de la familia y la comunidad.

La investigación, en el marco de la problemática antes descrita, específicamente en el campo de los proyectos de inversión, tiene la finalidad de generar una metodología de control social que estandarice procesos para la supervisión ciudadana de las obras públicas. Ello mediante el uso de recursos tecnológicos (TIC), para ser implementados por entidades gubernamentales en el marco de la modernización de la gestión pública, alineados a los ejes transversales de gobierno abierto y gobierno digital. Dicha metodología servirá para que mediante la participación ciudadana se pueda ejercer el control social a las obras públicas, de tal forma que cualquier tipo de irregularidad sea detectada durante el proceso de ejecución de las mismas. De ese modo, se podrá alertar oportunamente a las entidades competentes para que tomen cartas en el asunto, antes de que llegue a instancias donde el daño sea irreparable y perjudique a la ciudadanía, lo cual conlleva, además, a la generación de desconfianza en las entidades del

Estado, por ende, mercar el valor público que perciben de su accionar.

En tal sentido, la investigación consideró el siguiente objetivo general: diseñar una metodología de control social de proyectos para mejorar la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado peruano, con los siguientes objetivos específicos: a) elaborar los procesos y formatería de la metodología de control social de proyectos para la supervisión de obras públicas, b) implementar la metodología de control social de proyectos para supervisar las obras públicas, y c) realizar la validación de expertos de la propuesta planteada de control para la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado peruano. Asimismo, consideró la siguiente hipótesis: la generación de una metodología de control social de proyectos permitirá mejorar la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado peruano. En cuanto a los resultados, se logró diseñar un instrumento con el cual los ciudadanos pudieron hacer uso de su derecho de participación ciudadana mediante el control social supervisando el correcto desarrollo de las obras públicas, coincidiendo con Shack y Porras (2020) quienes mencionan que el control social es el mejor aliado del control gubernamental, no solo en términos de cobertura de los servicios de control sino también en su costo-efectividad.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación es de tipo aplicada (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), debido a que busca la resolución de un problema enfocándose en la resolución de un caso particular (Tamayo, 2003). Además, tiene un nivel explicativo, ya que evaluará la adecuada implementación del flujograma de procesos planteado en la metodología modelo propuesta. Asimismo, manejó un diseño no experimental.

La población considerada para la investigación estuvo constituida por las entidades del Estado peruano que ejecutan

obras públicas, y como muestra se eligió a la Municipalidad Distrital de Ilabaya, en la región Tacna, que tuvo a su cargo obras en proceso de ejecución durante el periodo de la investigación.

Respecto de las técnicas de recojo de información, se ha empleado el análisis registral, utilizando la información exhibida en los sistemas informáticos que forman parte del gobierno electrónico del Estado peruano como son INFObras, Sistema de Seguimiento de Inversión, Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado. Asimismo, se diseñó un instrumento de investigación en base a una ficha de cotejos para sistematizar la información obtenida, a partir del cual se realizó el análisis y el procesamiento de información que dio lugar a la generación de la metodología propuesta.

DESARROLLO

Descripción de la Normativa Aplicable

En una primera instancia, se procede a describir las bases teóricas aplicadas en la presente investigación, luego del análisis de estas se procedió al planteamiento de la propuesta.

En la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en el artículo 16, se hace mención que la Contraloría General de la República es el ente técnico rector del sistema nacional de control. Tiene autonomía para tomar sus propias decisiones en los temas correspondientes a la administración, a la competencia funcional, aspectos económicos y financieros. Y tiene la finalidad de velar por la adecuada utilización de los recursos del Estado, y que estos sean ejecutados de forma transparente, eficiente y eficaz. Finalmente, menciona como una de sus funciones promover la inserción de la ciudadanía en la adecuada práctica del control social.

Esta misma ley, menciona, en su novena disposición final, la definición básica de control social, y la entiende como la participación ciudadana que ejercen las personas de forma activa, durante el proceso de gestión y control de las acciones que se realizan en la gestión pública. Asimismo, es una fuente calificada sobre las áreas críticas de las entidades del Estado que coadyuva en la detección de actos de corrupción.

La Directiva N° 009-2011-CG/OEA, Registro de Información sobre Obras Públicas del Estado – INFObras”, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 324-2013-CG, señala que la finalidad del dicho documento es 1) el fortalecimiento del control y la transparencia en el desarrollo de obras públicas, mediante el registro, seguido de la articulación y publicación de información por parte de las entidades del estado peruano, y 2) que la ciudadanía se vincule con las acciones de control gubernamental, fiscalizando la información de las obras que se ejecutan. Asimismo, entre sus objetivos, se encuentran: 1) que en el sistema INFObras, se tenga que realizar el registro de los datos generales de la obra, así como de los avances físicos y financieros, los porcentajes, y si existen variaciones respecto al presupuesto de la ejecución, los plazos en los que se ejecutan, información que acredite la recepción de la obra, como la liquidación, y, finalmente, si se han realizado acciones de operación y mantenimiento; esto con la idea de facilitar información para las acciones de seguimiento y monitoreo del proceso de ejecución de las obras públicas. 2) Brindar un fácil acceso a la información general respecto de las obras públicas, para los órganos que correspondan, y generar la difusión de información para la ciudadanía.

Entre las disposiciones generales que establece se tienen los siguientes numerales con la información respectiva.

5.2. El sistema INFObras es una herramienta

generada con la finalidad que sirva para el registro y articulación de información correspondiente a obras públicas, a cargo de la Contraloría General de la República. Este aplicativo tiene la finalidad de servir para verificar y hacer seguimiento de la información en tiempo real de la adecuada ejecución de las obras públicas, respecto a sus avances, gastos, y proceso en el que se encuentre.

5.4. Contenido que se encuentra en el sistema INFObras. Este aplicativo articula información con las principales bases de datos dentro de la gestión pública en el territorio, como son el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De igual forma, es preciso mencionar que puede ser articulado con cualquier otra base que contenga información de obras públicas.

5.6. Deber de brindar información respecto a las entidades públicas. Las entidades que intervengan en el desarrollo de obras públicas ya sean públicas o privadas tienen la obligación de brindar información, para que esta sea registrada de forma satisfactoria en el portal del INFObras.

Asimismo, entre sus disposiciones específicas señala:

6.7. Obligatoriedad del registro.

6.7.1. Las entidades deben realizar el registro de la información dentro del sistema INFObras, dentro de los plazos establecidos en la directiva, puesto que, en caso no realizarlo, corresponde directamente responsabilidad del titular; asimismo, es importante mencionar que brindar y registrar la información es de carácter obligatorio.

6.7.2. Se entiende que la información proporcionada y registrada en el INFObras goza

de la veracidad por parte de la entidad y funcionario que realiza el registro del mismo; en ese sentido, esta información es de utilidad a la población y demás agentes interesados para realizar la verificación del adecuado desarrollo y cumplimiento normativo de la ejecución de la misma.

6.8. Participación ciudadana en el control de la ejecución de obras públicas. La generación de métodos que vinculen la participación ciudadana se materializa con el libre ingreso y acceso a la información por parte de la ciudadanía en el sistema INFObras, brindando la posibilidad de buscar cómo se vienen realizando la ejecución y el cierre de las obras públicas, así como poder ingresar comentarios que generen mayor información dentro del control social que se realiza en la ejecución de obras.

Del Decreto de Urgencia N° 077-2001 publicado el 6 de julio de 2001 y respecto al seguimiento de la ejecución presupuestaria (consulta amigable), sostiene lo siguiente:

Artículo 1. Mediante este numeral se aprueba la creación del portal de transparencia económica, la misma que es una plataforma informática perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas, por medio del cual los ciudadanos con acceso a internet, acceden a información en tiempo real de las actualizaciones vinculadas al manejo de las finanzas públicas en cualquier entidad pública de manera descentralizada.

Asimismo, el Portal de Seguimiento de la Ejecución Presupuestaria (Consulta Amigable) señala como finalidad brindar acceso libre a la información relacionada al manejo del recurso público, posibilitando a los ciudadanos disponer de información económica en tiempo real, precisando que solo es factible hasta el nivel clasificador Gs.

El Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el sistema nacional de

programación multianual y gestión de inversiones, publicado el 30 de noviembre de 2016, señala en su artículo 4 referido a las Fases del Ciclo de Inversión:

c) Ejecución: Dentro del ciclo de inversión, en esta etapa, se encuentra comprendida la realización del expediente técnico u documento equivalente, así como la ejecución física y financiera correspondiente. En este sentido, el seguimiento de la inversión se realiza a través del Sistema de Seguimiento de Inversión (SSI), la cual se encuentra vinculada con el Banco de Inversiones. Aunado a ello, está asociada con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), de igual forma con el Sistema Electrónico de Contratación del Estado (SEACE) y otros mecanismos informáticos que faciliten el seguimiento.

Por otro lado, el artículo 7 “De las relaciones con otros sistemas administrativos”:

7.3. La información correspondiente a las fases del ciclo de inversión se encuentra incorporadas en los aplicativos informáticos del sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones Integran. Asimismo, concatena información del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP) y el Sistema Integrado de Gestión Administrativa.

Del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 284-2018-EF, publicado el 9 de diciembre de 2018, se considera las Funciones de la DGPMI, precisado en el numeral 4. Este numeral hace mención que la DGPMI es la responsable de generar las metodologías colaborativas utilizando sistemas informáticos digitales, para mejorar la calidad de información, transparencia y la eficiencia de las acciones en las inversiones que se realicen.

Entre sus disposiciones complementarias finales, la cuarta, establece

realizar la implementación de este procedimiento de manera progresiva con la finalidad de generar información digital.

La implementación a la cual se refiere esta disposición debe ser concordante con los procedimientos indicados en el numeral 4 del párrafo 8.2 del artículo 8 del Reglamento. Para tal efecto, la DGPMI aprueba las disposiciones necesarias para la adopción de los aplicativos informáticos y la generación de capacitaciones.

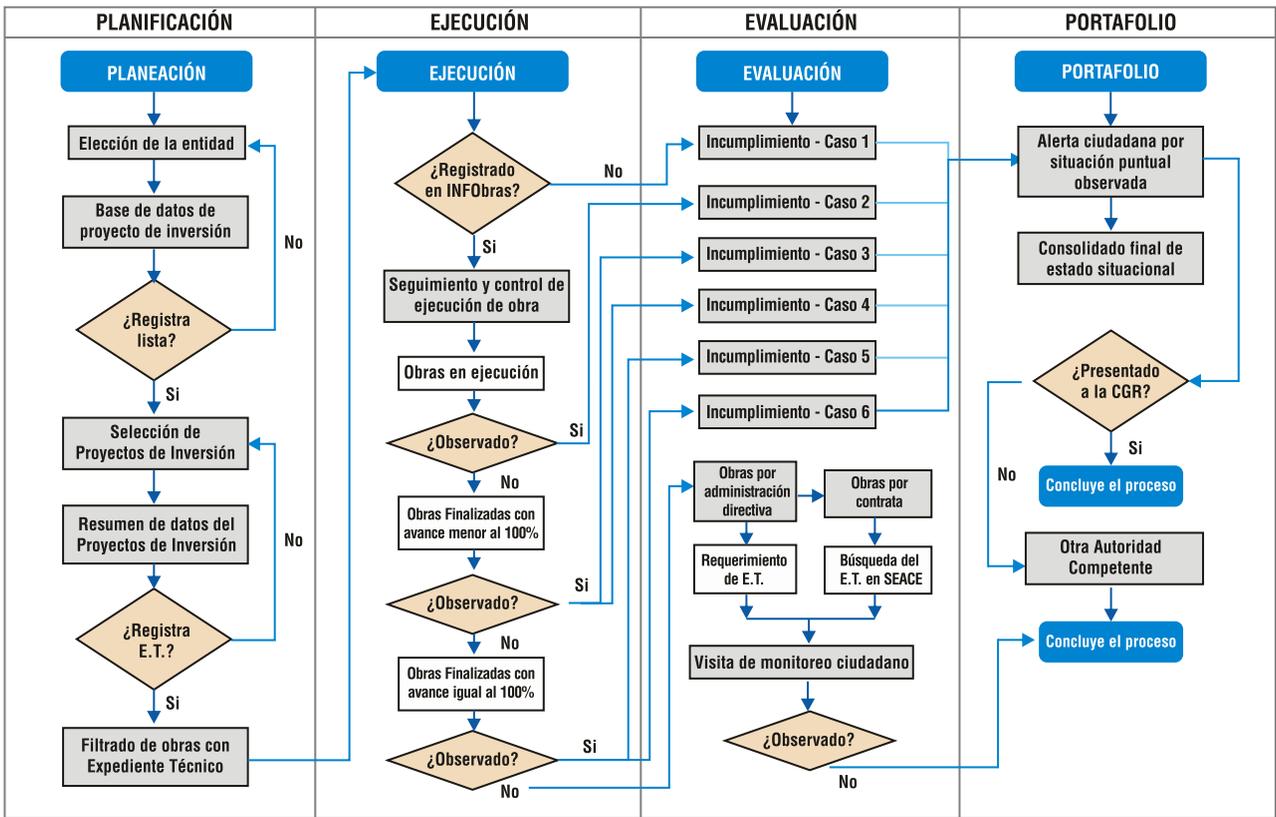
En resumen, los marcos normativos antes citados fueron la base del análisis realizado durante el desarrollo de la investigación. Como se ha evidenciado, las entidades públicas vienen implementando portales con información real y de acceso libre a toda la ciudadanía. Ante ello, la presente metodología que en este artículo se propone, puede ayudar a ejercer el control social sumando a la lucha para disminuir los actos de corrupción.

METODOLOGÍA DE CONTROL SOCIAL PROPUESTA

Concordante con lo antes citado, se planteó el siguiente flujograma de procesos, mediante el cual se ha logrado diseñar una metodología de control social de proyectos con el propósito de mejorar la supervisión de obras públicas en entidades del Estado peruano. Dicha metodología ha sido aplicada en una entidad pública de la región de Tacna.

La propuesta (Figura 1) se estructura en cuatro grupos de procesos, los cuales se proceden a detallar: el proceso de “Planificación”, “Ejecución”, “Evaluación” y “Portafolio”.

En cuanto al primer proceso, la Planificación, en la Tabla 1 se presenta las cinco actividades propuestas. Asimismo, cuenta con sus respectivos documentos, elaborados con la finalidad de recabar la información necesaria de



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Desarrollo del grupo de procesos de Planificación de la metodología de control social propuesta

Flujo	Actividad	Documentos	Responsable
Grupo de Procesos de Planificación			
1	Elección de la Entidad	Portal de Consulta Amigable MEF	Ciudadanía
2	Base de datos de proyecto de inversión	F-01/MCS Relación de proyectos de inversión	Ciudadanía
3	Selección de Proyecto de Inversión	F-01/MCS Relación de proyectos de inversión	Ciudadanía
4	Resumen de datos del proyecto de inversión	F-02/MCS Datos del proyecto de inversión	Ciudadanía
5	Filtrado de obras con expediente técnico	F-02/MCS Datos del proyecto de inversión	Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

los aplicativos informáticos existentes en la gestión pública del Estado peruano. Finalmente, precisa el responsable de llevar a cabo dicho proceso.

La Tabla 2 describe el grupo de procesos de la Ejecución. Este cuenta con cuatro actividades, la respectiva documentación necesaria para cumplir con el proceso y el responsable que ejecutará dichas actividades propuestas.

Seguidamente, en la Tabla 3, se encuentra el grupo de procesos de la Evaluación

que contiene la cantidad de nueve actividades, y al igual que las anteriores, cuenta con la actividad propuesta, de la cual se desprende la formatería para ser aplicada y señala el responsable ejecutor.

Finalmente, la Tabla 4 comprende los procesos denominado Portafolio, el cual se ha estructurado con tres actividades, con lo que se cierra la metodología propuesta de control social de proyectos en la supervisión de obras públicas.

Tabla 2. Desarrollo del grupo de procesos de Ejecución de la metodología de control social propuesta

Flujo	Actividad	Documentos	RESPONSABLE
Grupo de Procesos de Planificación			
<p>EJECUCIÓN</p>	1	Seguimiento y control de ejecución de obras	Ciudadanía
	2	Obras en ejecución	Ciudadanía
	3	Obras finalizadas con avance menor a 100%	Ciudadanía
	4	Obras finalizadas con avance igual al 100%	Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Desarrollo del grupo de procesos de Evaluación de ejecución de la metodología de control social propuesta

Flujo	Actividad	Documentos	RESPONSABLE
Grupo de Procesos de Planificación			
	1 Incumplimiento Caso 1	F-04/MCS La entidad no registra un proyecto de inversión con gastos presupuestal en la plataforma INFObras.	Ciudadanía
	2 Incumplimiento Caso 2	F-05/MCS La entidad no tiene actualizado los proyectos en ejecución en la plataforma INFObras	Ciudadanía
	3 Incumplimiento Caso 3	F-06/MCS La obra no cuenta con documentos de recepción de obras ni de liquidación en la plataforma IINFObras	Ciudadanía
	4 Incumplimiento Caso 4	F-07/MCS La entidad no cuenta con documentos que acredite la liquidación en la plataforma INFObras	Ciudadanía
	5 Incumplimiento Caso 5	F-08/MCS La obra no cuenta con documentos de recepción de obras ni de liquidación en la plataforma IINFObras	Ciudadanía
	6 Incumplimiento Caso 6	F-09/MCS La entidad no cuenta documentos que acredite la liquidación en la plataforma INFObras	Ciudadanía
	7 Requerimiento de Expediente Técnico a la Entidad	F-10/MCS Requerimiento de expediente técnico a la entidad por Ley de Transparencia y Acceso a la Información	Ciudadanía
	8 Búsqueda del Expediente Técnico del proceso de contratación	F-11/MCS Guía para descargar el expediente técnico del portal OSCE	Ciudadanía
	9 Visita de monitoreo ciudadano	F-12/MCS Formato de monitoreo ciudadano a obras públicas culminadas según INFObras	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Desarrollo del grupo de procesos de Portafolio de la metodología de control social propuesta

Flujo	Actividad	Documentos	RESPONSABLE
Grupo de Procesos de Planificación			
	1 Alerta ciudadana por situación puntual observada	F-13/MCS Formato de alerta ciudadana	Ciudadanía
	2 Consolidado final de estado situacional	F-14/MCS Formato del consolidado final de estado situacional de la entidad	Ciudadanía
	3 Otra autoridad competente	En base a la experiencia del ciudadano puede decidir realizar la presentación del documento en otra entidad, como por ejemplo Defensoría del Pueblo, Poder Judicial, Ministerio Pública. (Dependiendo de la relevancia de lo encontrado.)	Ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

Validación de Juicio de Expertos

La metodología de control social de proyectos propuesta fue validada por tres profesionales expertos, correspondientes al sistema de control gubernamental, al cual pertenece el control social, base de la metodología propuesta, y asimismo a una entidad pública del tercer nivel (entidad distrital) que forma parte de las entidades del Estado sujetas a la ejecución del control gubernamental. Los resultados de esta validación se aprecian en la Tabla 5.

Tabla 5. Desarrollo del grupo de procesos de Portafolio de la metodología de control social propuesta

Indicadores	Primer Experto	Segundo Experto	Tercer Experto
1. - Objetividad	5	5	5
2. - Claridad	5	5	5
3. - Organización	5	5	5
4. - Actualidad	5	5	5
5. - Suficiencia	5	5	5
6. - Pertinencia	4	5	4
7. - Consistencia	5	4	5
8. - Metodología	5	5	5
9. - Coherencia	5	5	5

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Resultados de la calificación de la metodología propuesta

Nueva Escala	Intervalo	Significado
0,000 – 2,341	A	Adecuación total
2,342 – 4,683	B	Adecuación en gran medida
4,684 – 7,025	C	Adecuación promedio
7,026 – 9,367	D	Adecuación escasa
9,368 – 11,709	E	Inadecuación

Fuente: Elaboración propia

En referencia a la tabla 5 y 6 antes descritas, y luego de haber realizado el cálculo de la distancia de puntos múltiples (DPP) se ha obtenido un valor de 0,82 y se encuentra dentro del intervalo A, que corresponde, según su

significado, a una “adecuación total”. En tal sentido, se concluye que la metodología propuesta supera la prueba de validez.

Aplicación de la Metodología en un Caso Práctico

Se desarrolló eficientemente una metodología de control social de proyectos que permitió mejorar la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado. Con ello se logró evaluar de manera satisfactoria las obras públicas correspondientes a la Municipalidad Distrital de Ilabaya, y se detectó situaciones que contravienen el marco normativo descrito líneas arriba. Estas se proceden a detallar en la Tabla 7.

Tabla 7. Consolidado final sobre estado situacional de situaciones de incumplimiento normativo en la Municipalidad Distrital de Ilabaya

Descripción	Cantidad de Obras	Porcentaje
Caso 1	0	0 %
Caso 2	11	13,4 %
Caso 3	32	39 %
Caso 4	0	0 %
Caso 5	38	46,4 %
Caso 6	1	1,2 %

Fuente: Elaboración propia

De la Tabla 7, se aprecia que ninguna obra se encuentra observada en relación al caso 1 (la entidad no registra un proyecto de inversión con gastos presupuestales en la plataforma INFObras). Asimismo, de las obras que contaban con presupuesto para ser ejecutadas en el periodo fiscal 2020, un 13,4% tuvieron observaciones de acuerdo al caso 2 (la entidad no tiene actualizado los proyectos en ejecución en la plataforma INFObras). En relación a las obras que se encuentran finalizadas con un presupuesto menor al 100%, el 39% presentan incumplimiento correspondiente al caso 3 (la obra no cuenta con documentos de recepción de obra ni de liquidación en la plataforma INFObras). Y ninguna obra presenta observaciones en

relación al caso 4 (la entidad no cuenta con documentos que acrediten la liquidación en la plataforma INFObras). Finalmente, respecto a las obras que se encuentran finalizadas con un presupuesto igual al 100% se tiene el siguiente detalle: el 46,4% presentan incumplimiento alineados al caso 5 (la obra no cuenta con documentos de recepción de obra ni de liquidación en la plataforma INFObras), y solo una obra presenta el tipo de incumplimiento del caso 6 (la entidad no cuenta con documentos que acrediten la liquidación en la plataforma INFObras).

RESULTADOS

Metodología de Control Social Propuesta

Respecto al proceso de Planificación, se consideró la realización de cinco actividades. En una primera instancia, que el ciudadano seleccione previamente la entidad en la que está interesado en realizar la verificación, esto dentro del portal de consulta amigable del MEF. Seguido, recopilará información mediante el formato 1, de la base de datos de inversión para seleccionar, en ese mismo formato, el proyecto de inversión al cual va monitorear. A continuación, sobre este proyecto, se procederá mediante el formato 2 a llenar una determinada cantidad de información necesaria para el desarrollo de la metodología. En ese mismo formato, y con la finalidad de seguir avanzando con el monitoreo, verificará si el proyecto de inversión seleccionado cuenta con expediente técnico, culminando de esta forma la etapa de Planeamiento para pasar a la etapa de Ejecución.

Respecto al proceso de Ejecución, se consideró la realización de cuatro actividades. Luego de haber identificado que el proyecto de inversión cuenta con expediente técnico —en caso este no esté registrado en INFObras— pasamos a la etapa de Evaluación respecto al tipo de incumplimiento detectado. En caso se encuentre registrado, se procede a realizar el

seguimiento y control de la ejecución de obra, para lo cual se hace el siguiente análisis. Si la obra se encuentra en ejecución, se verifica su estado situacional según el formato 3; al encontrarse observaciones, pasamos al formato de incumplimiento que se encuentra en la etapa de Evaluación; de no encontrarse observaciones, revisamos las obras con estado finalizado, en el cual se puede encontrar dos situaciones: 1) si la obra se encuentra con un avance menor al 100% y no registra la recepción de obra y/o liquidación de obra, pasamos a la etapa de evaluación para determinar el tipo de incumplimiento, 2) si la obra se encuentra con un avance igual al 100% y no registra la recepción de obra y/o liquidación de obra de igual forma pasamos a la etapa de evaluación para determinar y evidenciar el tipo de incumplimiento. En estos formatos también se procederá a evaluar si respecto a los avances reales registrados cuentan con la información técnica e imágenes fotográficas que lo sustentan.

Respecto al proceso de Evaluación, en esta etapa se pretendió identificar el tipo de incumplimiento encontrado, asimismo evidenciarlo para que posteriormente sea remitido a la entidad fiscalizadora competente. Para lograrlo, dentro del grupo de procesos de evaluación tenemos seis posibles casos de incumplimiento, los cuales se encuentran debidamente desagregados en los formatos del 4 al 9. De similar forma, en caso sea pertinente, se ha considerado un formato 10 de requerimiento de expediente técnico para obras por administración directiva, y formato de guía para realizar la búsqueda en el sistema del portal SEACE, de tal forma que, una vez contando con esta información, se pueda ir a campo a realizar una visita de monitoreo ciudadano mediante el formato 12, con lo cual concluye el proceso de evaluación y pasamos a la etapa de portafolio.

Respecto al proceso de Portafolio, en una primera instancia consistió que mediante el formato 13, se pueda generar una alerta ciudadana dirigida a la Contraloría General de la

Republica, para advertir las situaciones encontradas luego de la aplicación de la metodología de control social en proyectos. Luego, mediante el formato 14, se realiza el consolidado final de los proyectos pertenecientes a la entidad —en caso se efectúe una vigilancia a la totalidad de obras registradas en el sistema INFObras de la entidad seleccionada en la etapa de planificación. Asimismo, se hace una indicación final que, dependiente de la experticia del ciudadano que aplica este formato, puede optar por presentar la información a otra entidad que vea por competente presentar dicha información, dependiendo de la relevancia e impacto sobre el buen uso de los recursos públicos de la gestión.

Validación de Juicio de Expertos

Se logró, mediante la validación de expertos de la metodología propuesta, que esta obtenga un resultado promedio de valoración de 95%, lo que significa “muy bueno”. Asimismo, luego de realizar el cálculo de la distancia de DPP, se obtuvo un resultado de 0,82, lo que significa una “adecuación total”, por lo que se concluye que la metodología de control social de proyectos para mejorar la supervisión de obras públicas en las entidades del Estado peruano supera la prueba de validez.

Aplicación de la Metodología en un Caso Práctico

Se generaron los procesos y formaterías como parte de la metodología de control social, los mismo que pueden ser aplicados por los ciudadanos, ya que fueron estandarizados y son factibles de ser utilizados en cualquier entidad del Estado que ejecute obras públicas.

Al generar una metodología de control social, amigable al ciudadano y factible de ser aplicado en cualquier caso práctico, le brinda a este la confianza y posibilidad de ejercer de manera segura su derecho de participación ciudadana, realizando labores de fiscalización

en materia de control sobre la correcta utilización de los recursos públicos en obras ejecutadas con recursos del Estado.

Se logró generar un contexto positivo para la aplicación de los procesos que contempla el flujograma de procesos, debido a que reduce los inconvenientes y dificultades que pudiesen presentarse a los usuarios para articular la información que se encuentra en los portales informáticos de las diferentes entidades del Estado respecto a ejecución de obras públicas.

DISCUSIÓN

Se diseñó una metodología de control social de proyectos que cuenta con un flujograma de procesos, donde se detalla cada uno de estos con su respectiva formatería. Aunado a ello, mediante la validación de expertos, la metodología propuesta ha demostrado superar la prueba de validez, por lo que luego de su implementación en un caso práctico demostró obtener resultados eficientes, al haber detectado situaciones de incumplimiento en 72 obras evaluadas. La metodología antes mencionada busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana vinculados al ejercicio del control social, concordante con lo precisado por Márquez y Távara (2010) quienes sostienen que la participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un derecho fundamental, cuyo ejercicio debe ir afianzándose y extendiéndose a lo largo de los años. De este modo, la presente investigación servirá como guía para ser replicada en otras entidades públicas, y como antecedente para futuras investigaciones que puedan complementar la presente metodología.

CONCLUSIONES

Se desarrolló una metodología de control social de proyectos que mejoró la supervisión de obras públicas y evidenció

situaciones de incumplimiento en la Municipalidad Distrital de Ilabaya, 2021.

Se diseñaron los procedimientos y los formatos en base al flujograma elaborado, correspondiente a la metodología de control social de proyectos. Aquello se convierte en un instrumento que guía el control ciudadano en la correcta y adecuada utilización del presupuesto del Estado en la ejecución de obras públicas.

La metodología propuesta para el control social de proyectos fue implementada satisfactoriamente en la Municipalidad Distrital de Ilabaya, supervisando la cantidad de 82 obras públicas registradas en el sistema INFObras, identificando los siguientes casos de incumplimiento normativo: 13,4 % incumplimiento del caso 2; 39 % incumplimiento correspondiente al caso 3; 46,4 % incumplimiento al caso 5, y un 1,2 % incumplimiento del caso 6.

Se validó la metodología propuesta mediante un juicio de expertos, y se obtuvo como resultado la aceptación de los mismos respecto a la propuesta. Dicha validación destacó su fácil comprensión e impacto en la comunidad para vincularlos con la supervisión ciudadana en una determinada localidad.

Finalmente, la propuesta de control social se convierte en una guía metodológica para que la ciudadanía en general pueda ejercer su derecho de participación ciudadana mediante el control social en la verificación del adecuado gasto del recurso en obras públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barra, N. (2017). El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción; especial atención a la participación ciudadana [Tesis de doctorado, Universidad de Salamanca].

https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/135720/DDAFP_BarraGallardoN_ControlSocial.pdf;jsessionid=C599D3EA5C1C8F85033E72A233BEF89E?sequence=1

Bermúdez, J y Mirosevic, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (31), 439-468. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512008000200012>

Cabral, E; Huamán, G y Rossi, G. (2019). Funes: 40% de las contrataciones con el Estado Peruano tienen riesgo de corrupción. *Revista Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1499/proyecto-funes-riesgos-de-corrupcion-en-contratos-publicos>

Calderón, D. y Quispe, G. (2020). Gestión de evaluación de patologías de puentes de concreto armado ante desastres por cambios climáticos. *SETI: Science Engineering Technology Innovation*, 1(2), 156-166. <http://seti.ciptacna.com/index.php/seti/article/view/27>

Calderón, D., Quispe, G., y Pacompia, J. (2021). Control social en el cumplimiento normativo del sistema INFOBRAS en la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Tacna S.A. *Economía & Negocios*, 3(1), 29-40. <https://doi.org/10.33326/27086062.2021.1.1039>

Contraloría General de la República (18 de julio de 1988). Resolución de Contraloría N° 195-88-CG, Ejecución de obras públicas por administración directa.

Contraloría General de la República (2002). Ley orgánica del sistema nacional de control y de la contraloría General de la República. http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILO_C_Ley27785.pdf

Contraloría General de la República (5 de agosto de 2013). Directiva N° 007-2013-

CG/OEA, registro de información y participación ciudadana en el control de obras públicas – INFObras.

<https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/docs/doc/documento20130926104334.pdf>

Contraloría General de la República (2019). Reporte de obras paralizadas 2019. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2014). Metodología de la investigación. McGraw-Hill Educación.

Ley N. 27972 (6 de mayo del 2003). Ley orgánica de municipalidades. https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10069/PLAN_10069_Ley_27972_Ley_Org%C3%A1nica_de_Municipalidades_2011.pdf

Márquez, J. y Távara, G. (2010). Participación ciudadana y buen gobierno. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.

Ministerio de Economía y Finanzas (31 de diciembre de 2018). Decreto Supremo N° 344-2018-EF, que aprueba el reglamento de la Ley N° 30225, Ley de contrataciones del Estado.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). Ley N° 29951, Ley del presupuesto del sector público para el ejercicio fiscal 2013.

Organización de las Naciones Unidas (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>

Salas, P. (2019). La participación ciudadana en la ejecución de los proyectos de inversión pública de la municipalidad de San Martín de Porres, 2018 [Tesis de maestría, Universidad Cesar Vallejo] https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/26706/Salas_LTPC.pdf?sequence=1

Shack, N. y Porras, H. (2020). Monitores Ciudadanos de Control: Un mecanismo de control social. Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo.

Shack, N y Arbulú, A. (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú. Contraloría General de la República.