



UCSS
Universidad Católica
Sedes Sapientiae

ESCUELA de
POSTGRADO

Implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas ante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE durante los años 2013 – 2014

TESIS

Para optar el Grado de:

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumna 1: Talia Lisseth Rodríguez Peña

Alumno 2: Jhony Solís Rufino

Asesor : Marco Aurelio Hermilio Montoya Lazarte

LIMA, 2016

Dedicatoria

*A Dios por darnos la fuerza suficiente para alcanzar nuestras metas.
A nuestros padres y familiares que con mucho esfuerzo comprendieron y valoraron los
tiempos y vacíos que dejamos de verlos para culminar este proyecto.*

Resumen

La presente tesis tiene como objetivo identificar los factores que determinaron que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE no logre certificar a los funcionarios y servidores que trabajan en las áreas de logística de las entidades públicas durante los años 2013 y 2014; asimismo, demostrar que el principal factor se debió a la ausencia del diseño para la implementación de dicha política pública.

Para dicho efecto se analizó las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, los documentos de gestión del OSCE, encuestas y bibliografía relacionada a la materia; encontrándose que el mencionado procedimiento no se inició con el diseño de dicha política pública, sino con una decisión política que se instauró en una Ley y cuyas consecuencias determinaron que se implemente un procedimiento que no previó la dimensión geográfica y funcional de las áreas de logística del Estado, los costos de implementación, las brechas de conocimientos del personal que trabaja en las áreas de logística, el universo real de personas que trabajan en el Estado, entre otros. Lo que determinó que no se lograra las metas establecidas en el plan estratégico de la mencionada institución.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | |
|--|-----------|
| Capítulo I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA | 9 |
| 1.1 Problemática..... | 9 |
| 1.2 Planteamiento del problema | 13 |
| 1.2.1 Problema principal | 13 |
| 1.2.2 Problema secundarios..... | 13 |
| 1.3 Objetivos de la investigación | 13 |
| 1.3.1 Objetivo principal..... | 13 |
| 1.3.2 Objetivo secundarios | 14 |
| 1.4 Justificación e importancia de la investigación | 14 |
| 1.5 Delimitación del área de investigación | 15 |
| 1.6 Viabilidad..... | 15 |
| | |
| Capítulo II MARCO TEÓRICO | 16 |
| 2.1 Marco referencial | 16 |
| 2.2 Antecedentes bibliográficos | 16 |
| 2.3 Marco teórico | 20 |
| 2.4 Marco conceptual | 26 |
| 2.5 Marco legal..... | 28 |
| | |
| Capítulo III HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN..... | 32 |
| 3.1 Hipótesis..... | 32 |
| 3.2 Hipótesis específicas | 32 |
| 3.2.1 Variables e indicadores | 32 |
| | |
| Capítulo IV METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN..... | 34 |
| 4.1 Metodología | 34 |
| 4.1.1 Tipo de investigación o tesis | 34 |
| 4.1.2 Método de investigación | 34 |
| 4.1.3 Diseño de la investigación..... | 35 |
| 4.1.4 Población y muestra | 35 |
| 4.1.5 Técnicas e instrumentos de recojo de datos | 35 |
| 4.1.6 Matriz de consistencia..... | 36 |

Capítulo V EL DISEÑO DEL PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS QUE LABORAN EN EL ÓRGANO ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES DE LAS ENTIDADES 37

| | | |
|-------|---|----|
| 5.1 | Documentos normativos y de gestión generados en el marco del procedimiento de certificación..... | 37 |
| 5.1.1 | Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° -084-2008/EF..... | 37 |
| 5.1.2 | Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano..... | 44 |
| 5.1.3 | Directivas que regularon el procedimiento de certificación..... | 45 |
| 5.1.4 | Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del OSCE (PEI 2012-2016)..... | 56 |
| 5.2 | El diseño que determinó la implementación del procedimiento de certificación..... | 61 |
| 5.3 | La inexistencia de competencias reales en los requisitos de la certificación | 66 |

Capítulo VI IMPLEMENTACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DURANTE LOS AÑOS 2013 Y 2014..... 68

| | | |
|-----|---|----|
| 6.1 | Cumplimiento de metas..... | 68 |
| 6.2 | Búsqueda de factores que influyeron en el incumplimiento de las metas | 72 |
| 6.3 | La capacidad operativa del OSCE (Área encargada de implementar) | 76 |
| 6.4 | Incremento de la oferta educativa en contratación pública | 78 |
| 6.5 | Proyección equivocada del universo de operadores logísticos..... | 79 |

7. CONCLUSIONES..... 81

8. RECOMENDACIONES..... 82

9. BIBLIOGRAFÍA..... 83

| | | |
|-----|--------------------------------------|----|
| 9.1 | Libros | 83 |
| 9.2 | Revistas | 83 |
| 9.3 | Webgrafía..... | 84 |
| 9.4 | Leyes | 85 |
| 9.5 | Documentos de gestión del OSCE | 86 |
| 9.6 | Conferencias..... | 86 |

Índice de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla N° 1 cantidad de personas certificadas por el OSCE | 12 |
| Tabla N° 2 Objetivo estratégico del OSCE | 59 |
| Tabla N° 3. Planes de acción para alcanzar el objetivo..... | 59 |
| Tabla N° 4. Universo de entidades y operadores registrados en el sistema electrónico de contrataciones del Estado – SEACE..... | 69 |
| Tabla N° 5. Meta alcanzada por el OSCE en el 2012..... | 70 |
| Tabla N° 6. Meta alcanzada por el OSCE en el 2013..... | 71 |
| Tabla N° 7. Meta alcanzada por el OSCE en el 2014..... | 72 |

Índice de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico N° 1. Resultados de la encuesta dirigida a operadores logísticos..... | 73 |
| Gráfico N° 2. Pantalla del portal web del sistema de certificación del OSCE..... | 76 |

Índice de anexos

- Anexo 1: Plan Estratégico de las Compras Públicas del Estado Peruano 2009
- Anexo 2: Plan Estratégico Institucional del OSCE 2012-2016
- Anexo 3: Plan Operativo Institucional 2012
- Anexo 4: Plan Operativo Institucional 2013
- Anexo 5: Plan Operativo Institucional 2014
- Anexo 6: Plan Operativo Institucional 2015
- Anexo 7: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2012
- Anexo 8: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013
- Anexo 9: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2014
- Anexo 10: Evaluación del Plan Operativo Institucional 2015
- Anexo 11: Evaluación del Plan Estratégico Institucional del OSCE 2014
- Anexo 12: Directiva N° 010-2010/OSCE-CD Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la entidad
- Anexo 13: Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE “Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad.
- Anexo 14: Directiva N° 021-2013-OSCE/CD que establece el procedimiento para la certificación de profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades
- Anexo 15: Resultados de la encuesta realizada al personal que no pudo certificarse
- Anexo 16: Entrevista a Ricardo Salazar Chávez, Expresidente del Consejo Superior de las Contrataciones del Estado – CONSUCODE y del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE

Capítulo I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Problemática

Los sistemas administrativos son un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública. Dichos sistemas funcionan en el marco de la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Judicial, y son utilizados por las entidades que conforman los poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los distintos niveles del Gobierno para orientar la función pública en la administración de Recursos Humanos, Tesorería, Contabilidad, Defensa Judicial del Estado, Control, Endeudamiento Público, Planeamiento Estratégico, entre otros¹.

En ese marco se encuentra el Sistema de Abastecimiento, que contiene un conjunto de políticas, objetivos, normas, atribuciones, procedimientos y procesos técnicos orientados al flujo, dotación o suministro, empleo y conservación de medios materiales; así como acciones especializadas, trabajo o resultado para asegurar la continuidad de los procesos productivos que desarrollan las entidades integrantes de la administración pública.² Dentro de este sistema se encuentran los procesos destinados a las compras públicas (contrataciones del Estado), que tienen un rol importante en el desarrollo social y económico del país, toda vez que permite atender las necesidades de la población, a través de servicios de salud, educación, seguridad, entre otros, los cuales se ejecutan mediante un presupuesto previamente planificado.

En esa línea, desde el año 2011, el Estado destina un promedio de 8% de su Producto Bruto Interno - PBI para la contratación de bienes, servicios y ejecución

¹Conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 20 de diciembre de 2007.

²Decreto Ley 22056. Publicado el 30 de diciembre de 1977 y vigente a partir del año 1978.

de obras. En el 2014, el monto ascendió a S/.97 033.9 millones de soles³; no obstante, de acuerdo a lo señalado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, en dicho año las entidades públicas sólo pudieron adjudicar el 42% de dicho monto; es decir, el equivalente a S/. 40 963.2 millones de soles, lo que significó la realización de 100,483 procesos de contratación a nivel nacional⁴. Sin embargo, a pesar de ser una considerable cantidad de procesos de contratación, no representó ni la mitad de lo que se había programado.

A la baja ejecución del presupuesto público se suman los diversos cuestionamientos por parte de la población en general acerca de la calidad de las compras que realiza el Estado, controversias que derivan, por ejemplo, de la compra de productos en mal estado, los servicios mal prestados, las obras sin concluir o mal ejecutadas, la sobrevaloración de bienes, la alta cantidad de arbitrajes perdidos, la corrupción, la sobrevaloración, entre otros⁵.

Para tener una idea general sobre la corrupción en las compras públicas, una auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) comparó proyectos viales realizados en Europa (España, Polonia, Grecia y Alemania) entre 2000 y 2013 con proyectos viales realizados en Latinoamérica (México, Perú, Bolivia y Argentina), llegando a la conclusión de que en América Latina las obras cuestan siete veces más que en Europa. En opinión de expertos, los costos deberían ser más baratos porque la mano de obra es más barata; sin embargo, existían costos adicionales atribuidos a la corrupción⁶.

No obstante, a pesar de los problemas presentados, el presupuesto público no ha disminuido; por el contrario, el impulso económico delineado por los tratados

³Ministerio de Economía y Finanzas. Información del Presupuesto público del año 2011 al 2014. (https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=102007&lang=es)

⁴Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Reporte de Contrataciones Públicas 2014 (Resultados preliminares), 2014, p.3.

⁵Contraloría General de la República. Boletín Control. Análisis de Laudos Arbitrales, período 2003 a 2013. Año 7, edición 31. Marzo, 2015.

⁶Diario Infobae América. Dario Mizrahi. 29 de setiembre, 2013 <http://www.infobae.com/2013/09/29/1512287-el-kilometro-carretera-america-latina-cuesta-7-veces-mas-que-europa>

de libre comercio, la explotación y exportación de minerales, el flujo de capitales turísticos, entre otros, ha permitido un crecimiento constante del presupuesto nacional. Así lo demuestra el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para el año 2015 el cual asciende a S/.130.621 millones, 12% más que en el año 2014⁷.

Paralelamente al incremento del presupuesto público, el Estado busca mejorar la calidad del gasto tomando una serie de medidas entre las que destacan: i) dinamizar la economía optimizando la normativa de contrataciones del Estado, ii) mejorar la transparencia de las compras a través de un nuevo sistema electrónico de contrataciones del Estado, iii) mejorar los procesos de solución de controversias generadas entre el Estado y los proveedores a través del fortalecimiento del sistema de solución de controversias, iv) desarrollar capacidades en los funcionarios y servidores que intervienen en las compras públicas, v) certificar a los operadores logísticos.

De estas acciones, el presente trabajo está enmarcado a investigar el desarrollo de la etapa de implementación de la certificación de operadores logísticos, actividad que busca dotar a las entidades públicas con 25,448 (veinticinco mil cuatrocientos cuarenta y ocho)⁸ compradores públicos (funcionarios o servidores) altamente capacitados, cuyo procedimiento está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, ente supervisor que constituye la autoridad técnico-normativa que dicta normas y establece procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento, en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, leyes especiales y disposiciones complementarias.

En tal sentido, el referido procedimiento establece que para trabajar en el área de logística o de abastecimiento, el profesional o técnico deberá tener tres (03) años de experiencia laboral en general, un (01) año de experiencia laboral en

⁷Ministerio de Economía y Finanzas. Información del Presupuesto público del año 2015. (https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=102007&lang=es)

⁸Plan Estratégico Institucional del OSCE 2012-2016. Programa Presupuestal 0034: contrataciones públicas eficientes. Indicador: porcentaje de profesionales y técnicos del OEC certificados de acuerdo a niveles de gobierno.

contratación pública o logística privada y 80 horas de capacitación en contratación pública⁹. Adicionalmente deberá aprobar una evaluación virtual y presentar la documentación que sustenta el cumplimiento de los requisitos. (Directiva N°021-2012-OSCE/CD).

Sin embargo, luego de la implementación de esta política pública, el OSCE no ha logrado certificar a todos los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, debido a diversas situaciones que han imposibilitado alcanzar la meta trazada por el OSCE.

En efecto, según la base de datos del sistema de certificación del OSCE, se tienen los siguientes resultados:

Tabla N° 1 cantidad de personas certificadas por el OSCE¹⁰

| Año | Cantidad de personas certificadas |
|---|--|
| 2012 | 644 operadores |
| 2013 | 5,149 operadores |
| 2014 | 3,870 operadores |
| 2015 | 1,382 operadores (al 03/2015) |
| Total acumulado a marzo de 2015: 11,045 operadores | |

Fuente: Evaluación del POI, 2012, 2013, 2014 y 2015

El número de personas certificadas ante el OSCE a marzo de 2015 representa solo el 43.40%¹¹ del total establecido como objetivo o del número total de estas personas de (25,448).

En tal sentido, no se ha cumplido con certificar la totalidad de funcionarios previsto en el Plan Estratégico Institucional PEI 2012-2016 del OSCE, el cual hace referencia a 25 mil personas; sin embargo, desde el año 2012, las cifras tienen fluctuaciones que no sobrepasan de las 5 mil personas al año.

⁹Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por DS. N° 184-2008-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 1 de enero, 2009. Art. 5.

¹⁰ Evaluación del Plan Operativo Institucional, 2012, 2013, 2014, 2015. (<http://portal.osce.gob.pe/osce/content/planeamiento>)

¹¹Plan Operativo Institucional (POI) 2015 del OSCE – Evaluación al Primer Trimestre, p. 31.

1.2 Planteamiento del problema

No todas las personas que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades a nivel nacional se han certificado ante el OSCE; por lo tanto, el propósito de la presente investigación es responder las siguientes preguntas:

1.2.1 Problema principal

¿Cuáles fueron los factores que determinaron que el OSCE no logre las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades durante los años 2013 y 2014?

1.2.2 Problema secundarios

- ¿Los requisitos establecidos para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades se elaboraron tomando en cuenta el diseño de una política pública?
- ¿Por qué durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada durante los años 2013 y 2014?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo principal

Identificar los factores que determinaron que el OSCE no logre las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades durante los años 2013 y 2014.

1.3.2 Objetivo secundarios

- a) Determinar si los requisitos establecidos para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades se elaboraron tomando en cuenta el diseño de una política pública.
- b) Determinar por qué durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada durante los años 2013 y 2014.

1.4 Justificación e importancia de la investigación

El Estado peruano administra el Sistema Nacional de Abastecimiento que permite a las entidades públicas abastecerse de bienes, servicios y obras que benefician a la población. En esta labor participan, por un lado, los compradores públicos y, por el otro, los proveedores; actores que forman parte de la cadena de abastecimiento y permiten que el Estado cumpla sus fines institucionales.

En este escenario, el OSCE ha implementado el procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas, cuya finalidad es mejorar la calidad del gasto público con compradores públicos que cumplan los requisitos señalados en el referido procedimiento; sin embargo, durante su ejecución, el OSCE no logró certificar a la cantidad de personas propuestas en sus metas institucionales.

En tal sentido, la presente investigación permitirá saber por qué con la implementación del procedimiento de certificación, el OSCE no ha podido certificar al número de operadores logísticos señalados en sus documentos de gestión (Plan Estratégico Institucional – POI, Plan Estratégico Institucional – PEI, entre otros); asimismo, permitirá identificar las principales dificultades que afectaron la implementación, de tal forma que desde la presente tesis se dé respuesta a las interrogantes planteadas.

1.5 Delimitación del área de investigación

La investigación se ciñe a las etapas de diseño e implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas ante el OSCE, en el ámbito nacional durante los años 2013 y 2014.

Para ello, se analizarán los documentos normativos y de gestión que sirvieron para diseñar e implementar dicho procedimiento; así como los resultados obtenidos de la base de datos del sistema de certificación que administra el OSCE.

1.6 Viabilidad

La presente investigación es viable porque se utilizará como recurso principal los documentos normativos y de gestión que obran en los archivos del OSCE; así como la base de datos del sistema de certificación que aquél administra, los cuales contienen la información relevante respecto al diseño e implementación (años 2013 - 2014) del procedimiento de certificación.

Del mismo modo, se evaluará la información recogida en las encuestas tomadas a los profesionales y técnicos de los órganos encargados de las contrataciones de las entidades durante los meses de febrero a diciembre de 2012, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE, respecto a las razones por las cuales no continuaron con el procedimiento de certificación, quedándose sólo en el registro del mismo.

El tiempo estimado para poder realizar la presente investigación es de seis (6) meses aproximadamente.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

2.1 Marco referencial

En el Perú no existe suficiente bibliografía respecto a la certificación de los profesionales o técnicos abocados a la gestión de las compras públicas de las entidades, dado que es una nueva experiencia en gestión pública que no sólo se basa en la modificación de temas procedimentales adecuados a las normas sino que también es necesaria la intervención del recurso humano competente para que la dinámica de las compras públicas sea eficiente.

Asimismo, se ha estimado conveniente analizar bibliografía basada en las experiencias de otros países de América Latina que buscaron certificar al operador logístico; por lo que se ha identificado bibliografía referida a la implementación de las políticas públicas, la cual es necesaria analizar para sustentar la presente investigación toda vez que permitirá conocer el ciclo de las política públicas y, por consiguiente, los correctos procedimientos de implementación.

2.2 Antecedentes bibliográficos

Se señalan aquellas bibliografías que hagan referencia a las experiencias que otros países han tenido respecto a la implementación del procedimiento de certificación de sus profesionales o técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades o a alguna aproximación sobre el mismo.

En tal sentido, la bibliografía referencial que se ha podido ubicar es la siguiente:

a) **Manual de Aplicación Programa de Certificación de Operadores de Sistemas de Contratación¹²**, elaborado por Efraín Jiménez para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo en el 2011

Dentro de la revisión de trabajos anteriores se ha encontrado un “Manual de Aplicación Programa de Certificación de Operadores de Sistemas de Contratación” elaborado por Efraín Jiménez para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo en el 2011. Este manual brinda un panorama general sobre la certificación y acreditación de los operadores logísticos de acuerdo a las experiencias de los países en los que fue implementado. Es una guía básica para los entes reguladores de la contratación pública, las autoridades de los países que desean emprender un programa de certificación o acreditación de funcionarios o individuos que actúan como operadores en un sistema de compras gubernamentales; así como para cualquier otra persona interesada en el tema. El manual cita referencias bibliográficas de otras fuentes que tratan en forma más profunda los temas especializados enunciados, y que pueden ser consultados para desarrollar las tareas y emprendimientos que ayudarían a establecer un programa de acreditación moderno, uniforme y consistente con las mejores prácticas en los países de la Región.

Asimismo, el manual proporciona una visión global para la adecuada planeación en la implementación del programa de acreditación así como guías para ejecutar algunas de las tareas y ayudas para la toma de decisiones. El documento incluye una guía para la formulación de la matriz de resultados comúnmente utilizada para gestionar financiamiento y dar seguimiento a un Programa apoyado con financiamiento del BID.

¹² Manual de Certificación de operadores en contrataciones. Efraín Jiménez. 2011

b) El Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda de Costa Rica - 2011¹³

Hace referencia al sistema de acreditación de los funcionarios de adquisiciones para reconocer formalmente sus niveles de experticia, conocimientos especializados y habilidad de gestión. Asimismo, menciona que el sistema está basado por niveles de competencia y títulos correspondientes a cada nivel, siendo básico disponer del nivel básico de acreditación para poder atender adquisiciones simples. El segundo nivel exigirá conocimientos en planificación de adquisiciones y coordinación con el presupuesto, preparación y adjudicación de licitaciones, gerencia de contratos y, en general, gestión de adquisiciones complejas. El nivel tercero y el nivel cuarto, relativos a la dirección global de los procesos de adquisición de una entidad y a la gestión de adquisiciones estratégicas y de alto riesgo, tendrán los más altos grados de profesionalización con elevados niveles de conocimiento específico.

Asimismo, hacen mención a la existencia de un sistema de acreditación de las oficinas de adquisiciones o proveedurías de las entidades, en las que el ente coordinador definirá una gradación de los tipos de operaciones de adquisiciones que una oficina puede realizar, dependiendo de los recursos que disponga (funcionarios acreditados y accesos a las tecnologías). Cada oficina de adquisiciones decidirá su propio nivel de acreditación, teniendo como referencia la tabla de requisitos. Los niveles de acreditación determinarán un umbral máximo para realizar procesos de adquisiciones. El desarrollo de esta área estratégica exigirá el concurso de especialistas en recursos humanos y programas educativos con la participación de una o más universidades y Centros de Información y Formación Hacendaria, entre otras instituciones de educación formal.

¹³Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2010). Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación, 2010, Sitio web: https://www.hacienda.go.cr/comprared/Plan_Estrategico_Compras_Publicas.pdf

c) Análisis sobre la cualificación, acreditación y certificación de la contratación pública en América Latina y el Caribe¹⁴ (Óscar Chinae)

Este análisis fue desarrollado en el marco del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en el año 2012, el cual trata sobre las reformas de los sistemas de contratación pública. Asimismo, hace referencia a la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios a cargo de los sistemas de adquisiciones gubernamentales de la región.

El texto desarrolla temas como la cualificación del recurso humano que gestiona la Contratación Pública; la cualificación, acreditación, certificación y profesionalización; las experiencias destacadas en cualificación y acreditación en Contratación Pública en la región; el ecosistema de cualificación, acreditación y certificación en Contratación Pública; entre otros.

d) Guía de Compras Públicas Sustentables de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación (Argentinacompra – Oficina Nacional de Contrataciones)¹⁵

Esta guía brinda herramientas para implementar las compras sustentables dentro de un esquema político en el que no se hace escatimo del gasto de recursos. Por otro lado, hace mención al dictado de cursos de compras públicas sustentables destinados a los responsables y el personal técnico de las unidades operativas de compras, como también a proveedores. Asimismo, hace mención a la elaboración del material técnico con especificaciones para ser incorporadas en los pliegos en la compra de bienes.

¹⁴XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012 <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/chineaos.pdf>

¹⁵Oficina Nacional de Contrataciones. (Nov. 2011). Guía de Compras Públicas Sustentables. Argentina Compra Sitio web: https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/Manual_ONC_Sustentable%20GB.pdf

e) Informe “Contratación de servicios destinados a evaluar impacto de la línea de certificación de competencias laborales, programa CHILECALIFICA”, de Guernica Consultores de julio de 200¹⁶

Según la Fundación Chile, el sector logística se ha caracterizado por contar con una mano de obra poco calificada, panorama que ha ido cambiando en los últimos años, por lo que la certificación de competencias laborales en el sector fue un desafío imposible de eludir.

En tal sentido, el informe evalúa los resultados e impacto de la línea de certificación de competencias laborales del Programa Chilecalifica, orientado a la logística privada. Con ello busca identificar estándares de competencias que pueden constituirse en referentes que permitirían mejorar la pertinencia de la educación técnica superior conforme a los requerimientos del mundo productivo.

Se consideró en ese informe que las instancias que resultarían beneficiadas con el funcionamiento y desarrollo de este sistema serían, entre otros, los trabajadores, quienes se encontrarán en condiciones de adquirir competencias transferibles a otras ocupaciones y de incorporarse a trayectorias de aprendizajes que serán socialmente reconocidos.

2.3 Marco teórico

La presente investigación busca resolver los problemas planteados en el marco de la implementación de una política pública; sin embargo, antes de resolver las preguntas, es necesario analizar los conceptos que diferentes autores han elaborado sobre políticas públicas.

¹⁶Guernica Consultores S.A. (2009). Contratación de servicios destinados a evaluar impacto de la línea de certificación de competencias laborales, programa ChileCalifica-Piloto sector logística. Oficina Internacional del Trabajo Sitio web: http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/experiencias/estudio_evaluacion_impacto_certificacion_sector_logistica.pdf

Al respecto, Peter Knoepfel, hace una definición general de política pública al señalarla como “una concatenación de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y, ocasionalmente privados – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”. (Peter Knoepfel, 2008)

Por su parte, Manuel Tamayo hace una apreciación más estructurada al definir la política pública como “un proceso que inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”. Asimismo, el autor también hace referencia al proceso o ciclo de construcción de una política pública al dividirla en cinco fases: a) identificación y definición del problema, b) formulación de las alternativas de solución, c) adopción de una alternativa, d) implantación de la alternativa seleccionada y e) evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997).

Las fases a las que hace referencia Tamayo también son apreciadas por Raúl Velásquez, quien señala que la "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener." (Velásquez 2009).

Por otra parte, Aguilar señala que la ciudadanía es un actor que también interviene en la creación y ejecución de una política pública, al indicar que “es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;

d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (Aguilar, Luis F. 2009).

En consecuencia, la definición que se acerca más a la presente investigación es la señalada por Manuel Tamayo, toda vez que, la política pública de la certificación de los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas, materia de la presente investigación, surge con la identificación de un problema en la gestión de las compras públicas que afectaba la calidad de los bienes, servicios y obras adquiridos por las entidades en beneficio de la población; en este escenario, el gobierno analiza procesos similares que se aplicaron exitosamente en el extranjero y los adapta a la realidad nacional, realizando posteriormente actividades de supervisión para identificar si se alcanzaron las metas trazadas.

Con esta definición, procederemos a analizar las dos primeras fases para la creación de una política pública, la fase del diseño y de la implementación. Para ello, recogemos diferentes enfoques desarrollados con la finalidad de encontrar conceptos que se adecúen mejor a la experiencia peruana.

Respecto al diseño, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, organismo de la Organización de las Naciones Unidas-ONU, plantea un esquema que orienta el proceso de diseño de políticas públicas: i) con la participación de actores representativos de la comunidad, definir la agenda pública conformada por los problemas fundamentales del país, es decir, la médula de la política pública es el problema que tanto la comunidad como el gobierno están interesados en resolver; ii) basándose en su agenda, conformada por los problemas de alto valor político, es decir, de alta prioridad para la gente, el gobernante procede al diseño de la política pública, la cual se expresa en la formulación del plan de gestión, programas, proyectos y acciones; iii) que la política pública diseñada requiera soporte jurídico adecuado, por lo que es necesario reformar o crear leyes u ordenanzas para darle fundamento legal a la política; iv) la implementación de la política pública constituye uno de los pasos determinantes; toda vez que, el éxito o fracaso de la política pública dependerá de la calidad de las organizaciones,

procesos y personas que intervienen en su ejecución; v) la evaluación de la política pública, proceso que debe ser objetivo, cuyo evaluador debe ser independiente de la organización ejecutora; implica evaluación técnica a través de indicadores de gestión: eficacia, eficiencia, efectividad, calidad y economía; así como la evaluación política: construcción de viabilidad, intercambio de problemas, costo político e impacto logrado; también lo referente a la evaluación económica: análisis de la eficiencia económica de la política; y vi) la rendición de cuentas como la responsabilidad de quién diseña, ejecuta y evalúa la política pública¹⁷.

Por su parte, Julio Franco Corzo señala que el diseño de una política pública se logra de manera efectiva en cinco (5) etapas: i) análisis del problema, ii) análisis de soluciones, iii) análisis de factibilidad, iv) recomendación de política pública y i) plan de acción de política pública.¹⁸

De otro lado, Tamayo hace un análisis de los diferentes modelos de implantación de políticas públicas utilizados durante las décadas anteriores, de los cuales se ha identificado dos modelos fundamentales para el desarrollo de la presente investigación: a) modelo Top-down, según el cual la esfera política y administrativa deben permanecer necesariamente separadas sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones, por lo que hay una especialización absoluta de papeles y el papel protagonista lo tiene el decisor de la política. La meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones; por el contrario, el b) modelo Bottom-up, adapta la decisión inicial a las características locales y el contexto en la que se produce, por lo que este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial (Tamayo 1997). Quien refuerza esta última teoría es Lindblom, ya que señala “en principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del Policymaking. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen

¹⁷Adalberto Zambrano Barrios Diseño de Políticas Públicas. Instituto de Gerencia y Estrategia del Zulia Sitio web: <http://www.igez.edu.ve/portal/index.php/articulos-de-opinion/adalberto-zambrano-barrrios/245-diseno-de-politicas-publicas>

¹⁸Julio Franco Corzo. (Oct. 2014). ¿Cómo diseñar una política pública? Escuela de Políticas Públicas - IEXE Sitio web: <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>

política y cambian la política al tratar de implementarla. En este caso, debemos analizar la implementación como parte del Policymaking” (Lindblom, 1980).

Para Aguilar, el éxito de la aplicación de las teorías que explican la implementación de políticas públicas, que adopte un gobierno, dependerá de la naturaleza de su sistema político administrativo, por ello señala que: “los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos. El momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles llenos de análisis, cálculos y reglamentos, las reuniones de elaborados especialistas, y se le eche a andar en el mundo real. Si la puesta en práctica seguirá la línea jerárquica del top-down o si procederá según el criterio del bottom-up, eso depende normalmente de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas” (Aguilar, 1993)

Otro enfoque de implementación lo dan Barret y Fudge al considerar la implementación como un proceso continuo de transformación de la política pública al expresarla “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.” (Barret y Fudge 1981). Este concepto deja en claro que las decisiones políticas no necesariamente culminan antes de la implementación, sino que pueden continuar desarrollándose a lo largo de su ejecución.

Sobre esto, Francesc Pallares señala que “es difícil determinar dónde acaba la elaboración y empieza la implementación. Entre otras razones, por la misma dificultad de definir concretamente qué es una política y, por tanto, las múltiples formas que puede tomar. Incluso, muchas veces, decisiones propias de elaboración se dejan para ser resueltas en el proceso de implementación. Las razones pueden ser de diversos tipos: porque determinadas decisiones no se han querido tomar hasta

que los hechos estén al alcance de funcionarios expertos a los que se considera mejor preparados y equipados para resolverlos, o de la opción de negociar la aplicación práctica de cuestiones concretas por los grupos de presión interesados ante la dificultad de llegar a un acuerdo sobre el conjunto de la política, u otras”. (Frances Pallares, 1988).

Otro autor que conceptualiza la implementación y lo relaciona como un ciclo donde interviene la negociación es Ruiz Viñals (2004), quien comenta que “la implementación es la fase del ciclo de la política donde se ejecutan las acciones o los programas públicos; es decir, donde se llevan a cabo las acciones programadas y donde se logra un impacto sobre el entorno social. En esta fase una política pública desarrolla su carácter como foro de negociación de los actores implicados en el proceso ya que se da un desajuste entre los objetivos y la implementación de éstos por la dinámica de transacción y conflicto entre los agentes de interacción (grupos de interés) de las diferentes fases del ciclo de la política pública”.

El último concepto recogido hace un acercamiento más preciso sobre la implementación de políticas públicas al definirlo como “el conjunto de procesos mediante los cuales las organizaciones operan para producir los bienes y servicios deseados, ejercen control estratégico sobre el curso que siguen dichas operaciones y, finalmente, desarrollan o fortalecen las capacidades que son necesarias para el desempeño adecuado de las actividades operativas y de control necesarias (Cortázar, 2005). Posteriormente ahonda este concepto haciendo referencia a tres consideraciones sobre la importancia de la implementación en el proceso de las políticas “La primera consiste en constatar que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre en el momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia. En consecuencia –y esta es la segunda consideración–, el gerente enfrenta problemas específicos de implementación que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atentan contra el valor público que dicha política busca generar. Finalmente, si se asume –siguiendo a Moore (1998)– que el objetivo esencial de todo ejercicio estratégico es generar valor público de manera nueva o más eficaz, entonces hay que concluir que los procesos de implementación exigen en sí mismos algún tipo de reflexión y

acción estratégica por parte del gerente. Al llegar a este punto se ha abandonado el enfoque mecanicista de la implementación y se ha abierto la puerta a una mirada estratégica”. (Cortázar, 2007).

De las teorías mencionadas, los conceptos de Aguilar y Cortázar son los que mejor describen la manera de diseñar e implementar políticas públicas; sin embargo, los conceptos más cercanos a la experiencia de la implementación del procedimiento de certificación, materia de la presente investigación, son los modelos de Top-down y Bottom-up debido a que a la hora de tomar la decisión para diseñar una política pública que mejore la calidad de las compras públicas, la esfera política adoptó una alternativa de solución sin considerar a la esfera administrativa. En tal contexto, tomada la decisión política se supuso que existirían un conjunto de factores que facilitarían la implementación de la política; es decir, que no habría oposición, que existía consenso sobre los medios a emplear, financiamiento suficiente y personal con competencias técnicas adecuadas. No obstante, la implementación demostró que éste conjunto de factores estaba un tanto apartado de la realidad, toda vez que hubo la necesidad de adaptar las decisiones políticas a las características locales y al contexto en el que se produjeron, generándose modificaciones a las normas que regulaban tales decisiones.

2.4 Marco conceptual

Los términos que permitirán esclarecer el contenido de la presente investigación y que involucran el procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades son los siguientes:

- a) **Base de datos:** Registro de profesionales y técnicos que han sido certificados por el OSCE a través del Sistema de Certificación.
- b) **Capacitación técnica:** actividad académica orientada a la adquisición o perfeccionamiento de conocimientos, habilidades y aptitudes en lo referido a las contrataciones públicas o en temas de gestión logística en general.

- c) **Certificación:** Acreditación emitida por el OSCE respecto del profesional o técnico que ha culminado satisfactoriamente con el procedimiento de certificación y que le permite laborar en el órgano encargado de las contrataciones – OEC.
- d) **Clave de ingreso:** Obtenida a través de la web del OSCE, para lo cual se debe consignar el número de DNI, un correo electrónico y otro secundario. Permite llenar la ficha de datos y rendir el examen de verificación de conocimientos.
- e) **Código de Certificación:** Código asignado por el OSCE al profesional o técnico una vez que ha culminado satisfactoriamente con el procedimiento de certificación previsto en la Directiva N° 021-2013-OSCE/CD.
- f) **Examen de verificación de conocimientos:** Evaluación efectuada por el OSCE al profesional o técnico sobre su capacitación técnica en contrataciones públicas o gestión logística en general.
- g) **Experiencia laboral:** Destreza adquirida en el tiempo por el profesional o técnico, independientemente del vínculo laboral o contractual que mantenga con una entidad pública o privada. No se considera con experiencia laboral las prácticas pre-profesionales.
- h) **Hora lectiva:** Tiempo destinado a la comprensión, adquisición, construcción, afianzamiento, fortalecimiento y/o consolidación de los aprendizajes vinculados a la normativa de Contrataciones Públicas o a la Gestión Logística en general. No menor a cuarenta y cinco (45) minutos ni mayor a sesenta (60) minutos.
- i) **Postulante:** Profesional o técnico que se somete al procedimiento de certificación regulado por la Directiva N° 021-2013-OSCE/CD.

- j) **Profesional o técnico certificado:** Postulante que ha culminado satisfactoriamente con el procedimiento de certificación y que cuenta con código de certificación vigente.
- k) **Órgano Encargado de las Contrataciones – OEC:** Órgano o unidad orgánica que realiza las actividades relativas a la gestión del abastecimiento al interior de una entidad pública.

2.5 Marco legal

Con la expedición del Decreto Legislativo N° 1017, publicado el 4 de junio de 2008, se aprobó la Ley de Contrataciones del Estado y se creó el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado-OSCE, cuya misión es cautelar la aplicación eficiente de la normativa de compras públicas y promover mejores prácticas en la gestión de las contrataciones del Estado¹⁹.

Dicha disposición normativa establece procedimientos y criterios para promover el uso óptimo de los recursos públicos, y de esa manera, satisfacer las necesidades de la población; consecuentemente, con ello, la Ley le otorga al OSCE la potestad para implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades de los actores que intervienen en las compras que realiza el Estado, entendiendo de este modo que para mejorar la calidad de las compras, es necesario potenciar las capacidades del personal vinculado a la gestión presupuestal²⁰. Del mismo modo, estableciendo también como premisa que el factor humano se considera pieza esencial del funcionamiento de las administraciones públicas²¹.

En el marco de esta regulación, el OSCE elaboró su Plan Estratégico Institucional, documento donde traza la hoja de ruta de la entidad y establece la

¹⁹El 11 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley de Contrataciones del Estado - Ley N° 30225, la cual, junto a su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 350-2015-EF, entraron en vigencia el 9 de enero de 2016

²⁰Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. (Oct. 2010). Consolidando la reforma del Presupuesto del Sector Público. P.7. MEF Sitio web: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/BOLETIN_DGPP.pdf

²¹Román Riechaman, C.- Sánchez Morón, M.- Velásquez López, FJ "Líneas de reforma del Empleo Público", en estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2004 pp. 479 y ss

necesidad de tener personas capacitadas para conducir y administrar los procesos de contratación convocados por el Estado²². Esto sería posible mediante la certificación de las personas que trabajan en el área de logística de las instituciones²³, condición que alcanzarían con el rendimiento de una evaluación de conocimientos, previo cumplimiento de tres requisitos: profesional o técnico con tres (03) años de experiencia laboral en general, un (01) año de experiencia en contratación pública o logística privada y 80 horas de capacitación en contratación pública.

En el año 2009, a solicitud del OSCE, dicha propuesta contó con el apoyo financiero al Banco Interamericano de Desarrollo –BID, entidad que a través del Fondo Multilateral de Inversiones - FOMIN apoyaba la implementación de proyectos de desarrollo basados en el fortalecimiento de las competencias y capacidades que tengan como características básicas: innovación, efectos de demostración, sostenibilidad y alianzas estratégicas. El BID aceptó y aprobó el proyecto denominado “Estudio para la implementación de Certificación de las entidades y operadores de las Contrataciones Públicas”, el cual se encuentra en la etapa de ejecución.

Independientemente de la aprobación de esta institución, el OSCE ya había aprobado la norma en el 2009 formulándolo en el Reglamento de Contrataciones del Estado, aprobado por el Congreso de la República en octubre del 2008; posteriormente, el procedimiento de certificación entró en vigencia con la primera Directiva 001-2011-OSCE/CD de fecha 7 de marzo del 2011, aprobado mediante Resolución 159-2011-OSCE/PRE. Con ello se concretó la ruta establecida para contar con operadores certificados para trabajar en las oficinas de compras, el cual regula el trabajo que posteriormente será de acuerdo a las competencias del operador.²⁴

²² - Objetivos estratégicos generales “Contribuir al desarrollo de capacidades y a una mejor participación de los actores del proceso de contratación pública”. Plan Estratégico Institucional PEI-2012-2016, elaborado por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE - Numeral 3.7 del PEI del OSCE

²³ Art 5 del Reglamento de contrataciones del Estado: “...*Los funcionarios y servidores del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de contratación, deberán ser profesionales y/o técnicos debidamente certificados...*”

²⁴ Cabe destacar que “*el sistema de acreditación basado en competencias, bajo esta orientación, no indica que habrá un único nivel de entrenamiento para los especialistas en contrataciones, sino más bien una estrategia de obtención de títulos en distintos niveles, como es común a muchas otras profesiones...*”.

No obstante, desde que entró en vigencia la ejecución de dicho procedimiento, se verificó que el Estado no tiene un criterio uniforme para seleccionar a un gestor de compras dado que cada entidad utiliza criterios distintos para seleccionar personas que trabajan en el área de logística o abastecimiento. Las personas que ingresaban a laborar no contaban con la experiencia operativa necesaria así como con los conocimientos requeridos para realizar adecuadamente su labor. Dicha deficiencia repercutía en la calidad del gasto público.

Se presume que esta situación tiene diversos factores, la alta rotación de funcionarios que ingresaban a trabajar al sector público, la inexistencia de criterios para seleccionar al personal de logística y la desvinculación del procedimiento de certificación con dicha realidad.

En tal sentido, el 20 diciembre del año 2012 se modifica la directiva de certificación para establecer, entre otras cosas, la obligatoriedad de la certificación²⁵. El espíritu de la Directiva buscaba evitar que personas sin experiencia y sin estudios mínimos se hagan responsables del manejo del tesoro público. Sin embargo, dos años después de publicado, el procedimiento aún no reporta la cantidad real de personas que trabajan en las áreas de logística ya que sólo llega a una cantidad aproximada de 9 mil personas²⁶.

El 11 de julio del 2014 se publicó la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, el cual reordena los procedimientos de contratación desde la perspectiva del enfoque por resultados. Su reglamento, fue aprobado mediante DECRETO SUPREMO-N° 350-2015-EF, el cual entró en vigencia el 9 de enero de 2016.

Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (P. 23 Abr. 2009). Plan Estratégico de Contrataciones Públicas. 2009, de OSCE Sitio web: http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf.

²⁵ Aprobada mediante Resolución N° 407-2012-OSCE/PRE del 20 de diciembre de 2012

²⁶ No existe un registro general de funcionarios y servidores que trabajan en las áreas de logística del Estado. Sin embargo, en el Programa Presupuestal 0034: contrataciones públicas eficientes”, el indicador es el porcentaje de profesionales y técnicos del OEC certificados, de acuerdo a niveles de gobierno, documento mediante el cual, se determinó que el universo total de operadores logísticos al que el OSCE debía certificar, ascendía a 25,448 usuarios que trabajan en los órganos encargados de las contrataciones.

Dicha norma hace referencia a la certificación de funcionarios, pero basado en niveles y perfiles. Sin embargo, aún no existe directiva que regula dicho cambio.

En tal sentido, a la fecha de finalización de la presente tesis, las leyes, normas o disposiciones en las que fundamenta y ampara la implementación del “Procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas” son las siguientes:

- a) Directiva N° 021-2013-OSCE/CD y su última modificación.²⁷
- b) Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobada mediante D.L N° 1017.
- c) Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444.
- d) Constitución Política del Estado Peruano.

²⁷ Aprobada mediante Resolución N° 405-2013-OSCE/PRE de fecha 26 de noviembre de 2013.

Capítulo III

HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Hipótesis

El factor que determinó que el OSCE no lograra las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas durante los años 2013 y 2014 fue la ausencia de un diseño del procedimiento de certificación.

3.2 Hipótesis específicas

- La certificación de funcionarios no se estableció tomando en cuenta el diseño de una política pública; sino que obedeció a una decisión política.
- El número de personas certificadas durante el año 2013 y 2014 fue bajo respecto a las metas trazadas debido a que definió de manera errada el universo de personas que trabajan en las áreas de logística del Estado.

3.2.1 Variables e indicadores

3.2.1.1 Variables independientes:

Deficiencias en la formulación del procedimiento de certificación

Indicadores:

- Modificaciones de las directivas que regulan el procedimiento de certificación.
- Metas formuladas por el OSCE en sus documentos de planificación

3.2.1.2 Variable dependiente:

Procedimiento de certificación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

Indicadores:

- Número de profesionales o técnicos certificados por el OSCE.
- Número de profesionales o técnicos que labora en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas.

Capítulo IV

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

4.1 Metodología

4.1.1 Tipo de investigación o tesis

De acuerdo a la naturaleza de la investigación a realizar, se considerará:

- a) **Tesis empírica:** Se estudiará la realidad del procedimiento de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas a nivel nacional y las consecuencias de su aplicación en el Perú desde el año 2013 y 2014.

- b) **Tesis o investigación primaria:** Se trabajará con datos y hechos de primera mano, recogidos por los integrantes de la presente investigación para poder probar la hipótesis planteada.

- c) **Investigación no experimental de tipo longitudinal:** Se recogerán datos de la población profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas a nivel nacional certificados y no certificados, observando su evolución a través del tiempo.

4.1.2 Método de investigación

Se utilizará el método inductivo, porque se descenderá de lo general a lo particular, observándose y registrándose los hechos suscitados durante la aplicación del procedimiento de certificación profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas a nivel nacional, se analizarán los mismos para la derivación inductiva de la generalización a través de los hechos.

4.1.3 Diseño de la investigación

- a) **Por el tipo de investigación:** Investigación aplicada, porque se estudiará una realidad con apoyo empírico.
- b) **Por el tipo de análisis:** Se trabajará con variables, se analizarán las variables independientes y dependientes para analizar la situación de las dificultades que afectan el procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas ante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE durante los años 2013 y 2014.

4.1.4 Población y muestra

Población: profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas.

En este estudio no se tomaran en cuenta las muestras debido a que los datos que se consideran son cifras oficiales.

4.1.5 Técnicas e instrumentos de recojo de datos

- Se realizó entrevista a Ricardo Salazar Chávez, Presidente Ejecutivo del Consejo Superior de Contrataciones del Estado-CONSUCODE y del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE
- Se analizó documentos normativos emitidos por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

4.1.6 Matriz de consistencia

| PROBLEMA | OBJETIVOS | HIPÓTESIS | VARIABLES |
|--|---|--|--|
| <p>PROBLEMA GENERAL: No todas las personas que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades a nivel nacional se han certificado ante el OSCE</p> <p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Los requisitos establecidos para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades se elaboraron tomando en cuenta el diseño de una política pública? • ¿Por qué durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada durante los años 2013 y 2014? | <p>OBJETIVO GENERAL Identificar los factores que determinaron que el OSCE no logre las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades durante los años 2013 y 2014</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar si los requisitos establecidos para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades obedecieron a un diseño previo de una política pública. • Determinar por qué durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada durante los años 2013 y 2014. | <p>HIPÓTESIS GENERAL: El factor que determinó que el OSCE no lograra las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas durante los años 2013 y 2014 fue la ausencia de un diseño del procedimiento de certificación.</p> <p>HIPÓTESIS ESPECÍFICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los requisitos establecidos en el procedimiento de certificación de funcionarios no obedecieron al diseño de una política pública, sino a una decisión política • El número de personas certificadas durante el año 2013 y 2014 fue bajo respecto a las metas trazadas debido a que definió de manera errada el universo de personas que trabajan en las áreas de logística del Estado | <p>VARIABLE INDEPENDIENTE: Formulación del procedimiento de certificación</p> <p>INDICADORES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones de las directivas que regulan el procedimiento de certificación. • Encuestas elaboradas por el OSCE. • Metas formuladas por el OSCE en sus documentos de planificación <p>VARIABLE DEPENDIENTE Procedimiento de certificación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado</p> <p>INDICADORES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de profesionales o técnicos certificados por el OSCE. • Número de profesionales o técnicos que labora en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas. |

Capítulo V

EL DISEÑO DEL PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS QUE LABORAN EN EL ÓRGANO ENCARGADO DE LAS CONTRATACIONES DE LAS ENTIDADES

En el presente capítulo se procederá a analizar los diferentes documentos normativos y de gestión elaborados por el OSCE con la finalidad de poner en marcha el procedimiento de certificación, de manera tal que, en base a dichos documentos, se logre determinar si la implementación del citado procedimiento se realizó con el planteamiento de un diseño basado en un diagnóstico, o si en caso contrario, prescindió de éste.

5.1 Documentos normativos y de gestión generados en el marco del procedimiento de certificación

Consideró los siguientes elementos:

5.1.1 Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° -084-2008/EF

La creación del marco normativo que regula la contratación pública, obedeció a la importancia y prioridad que tuvieron para los Estados, la oportuna provisión de servicios para la comunidad y los beneficios económicos que se generarían, en el marco de los acuerdos comerciales, así como en las alianzas regionales.²⁸

El Estado peruano no era ajeno a este interés. Su régimen de contratación pública clásico, contenía procesos que no permitían la oportuna atención de las necesidades de la población; por lo tanto, adoptó el uso de nuevas modalidades de contratación, como son la subasta inversa y el convenio marco, y se trazó la tarea de reformar la normativa de contratación pública, centrándose en fomentar el cambio del régimen clásico al de nuevas modalidades de contratación.

²⁸ Congreso de la República del año 2008. Grupo de Trabajo Adquisiciones y Compras del Estado. Informe Final Segunda Legislatura 2008-2009.

Esta reforma obligó al Estado peruano a observar la experiencia internacional, donde se encontraron diversas iniciativas que permitirían mejorar el desempeño de las contrataciones públicas; entre las que destaca, aquella relacionada a la especialización y profesionalización de las oficinas de contrataciones, conformada con expertos en compras.²⁹

Es así que en el año 2007, el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – CONSUCODE, ahora Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE, presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 1490/2007-PE - Proyecto de Ley de Contrataciones del Estado, que tenía como propuesta, entre otras, buscar mayor competencia y capacidad a través de la especialización de los profesionales de las compras del Estado.

En el análisis realizado a dicha propuesta por el consultor especialista en gestión empresarial de la Unidad de Análisis del Departamento de Comisiones del Congreso de la República, señor Reucher Correa Morocho, se afirmó que “no bastaba una buena legislación si no existe el compromiso y la participación profesional de los funcionarios públicos para el desempeño de sus labores”; sin embargo, en el mismo documento se precisó que el sistema de compras no facilitaba la asistencia técnica y capacitación a dichos funcionarios para que realicen compras más eficientes; dando a entender, que existía una necesidad de especializar al funcionario, pero también una falta de propuestas académicas para lograr dicho fin.

Para corroborar esta situación, el análisis cita experiencias exitosas relacionadas a la “especialización en materia de contratación pública”, tomando como modelo los estudios realizados por la Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública – OIICP, que en dicha fecha, pretendían integrar en un solo ente especializado las experiencias de los países en materia de

²⁹Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (P. 23 Abr. 2009). Plan Estratégico de Contrataciones Públicas. 2009, de OSCE Sitio web: http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf.

adquisiciones y contrataciones³⁰; no obstante, a pesar de la importancia de dicho proyecto, éste no entró al Pleno del Congreso del referido año (2007).

Al año siguiente se presentó una nueva propuesta de modificación al Proyecto Ley de Contrataciones del Estado, añadiendo quizá parte de las recomendaciones del año pasado, en cuyo artículo 5 se hace referencia, por primera vez, a la acreditación de funcionarios públicos, el mismo que señaló textualmente lo siguiente:

“Artículo 5.- Dependencia responsable de las adquisiciones y contrataciones
(...) Los funcionarios que tengan a su cargo las actividades antes señaladas deberán estar acreditados, luego de ser capacitados y evaluados, bajo las condiciones, requisitos y excepciones que para tal efecto establezca el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Consucode en ejercicio de sus funciones.”

Nuevamente, a pesar de los debates y propuestas, el Congreso de la República no aprobó la Ley; sin embargo, será el Poder Ejecutivo quien, en el marco de las potestades otorgadas por el Congreso de la República³¹, aprobará la Ley de Contrataciones del Estado³², mediante Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, mediante Decreto Supremo N° 084-2008-EF; documento en el cual se incorporó el citado artículo 5:

“Artículo 5.- funcionarios y órganos encargados de las contrataciones
(...) Los funcionarios y servidores del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad que, en razón de sus funciones intervienen directamente en alguna de las fases de contratación, deberán ser

³⁰Reucher Correa Morocho. (Ene 2008). Informe Temático N° 020/2007-2008 Análisis Temático del Proyecto de Ley N° 1490/2007-PE “Proyecto de Ley Contrataciones del Estado. Congreso de la República del Perú
Sitio web:
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/344851DE1697A62E052574400063453B/\\$FILE/InformeTem%C3%A1tico020-2007-2008.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/344851DE1697A62E052574400063453B/$FILE/InformeTem%C3%A1tico020-2007-2008.pdf)

³¹Ley N° 29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, del 19 de diciembre de 2007

³² Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones del Estado, publicado en el Diario Oficial del Peruano el 4 de junio de 2008.

profesionales y/o técnicos debidamente certificados, debiendo reunir como mínimo los siguientes requisitos:

- 1. Capacitación técnica en contrataciones públicas o gestión logística en general, no menor a 80 horas lectivas;*
- 2. Experiencia laboral en general, no menor a tres (3) años;*
- 3. Experiencia laboral en materia de contrataciones públicas o en logística privada, no menor de un (1) año”*

El procedimiento de certificación será establecido según directivas emitidas por el OSCE. El OSCE administrará una base de datos de los profesionales y técnicos que cuenten con la respectiva certificación. Esta información será pública y de libre acceso en su portal institucional. (...)”.

Cabe destacar, que paralelamente a la aprobación de la Ley y el Reglamento por parte del Poder Ejecutivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República creó el grupo de trabajo denominado “Adquisiciones y Contrataciones del Estado 2008-2009”³³. Dicho grupo tuvo como objetivo analizar la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Para concretar el trabajo, el grupo invitó a diversas instituciones a fin de que brindaran sus aportes u observaciones. Sobre el particular, el Ministerio de Relaciones Exteriores se pronunció del siguiente modo:

*“El perfil del personal de logística no debería ser materia del reglamento debido a que no es su ámbito toda vez que la contratación del personal está regulada por contratos administrativos. Estos deberían estar regulados por los MOF y ROF de cada organización”*³⁴

Si bien dicha observación no motivó un cambio en el citado artículo³⁵, sí evidenció una falta de claridad respecto a la institución responsable de certificar o

³³Integrado por los Congresistas Luis Alva Castro, Ricardo Pando Córdoba y Martha Acosta Zarate

³⁴Informe Final de la Segunda Legislatura 2008-2009 del Grupo de Trabajo Adquisiciones y Compras del Estado, de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, p.393

³⁵Decreto Legislativo N° 1017 - Ley de Contrataciones del Estado fue modificado mediante Ley 29873, el 1 de junio de 2012.

acreditar al personal logístico. Poniéndose en entredicho la superposición de responsabilidades.

A mayor abundamiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores opinó que la certificación no debía ser un procedimiento regulado por el OSCE, sino por la misma entidad que contrata al profesional. Es decir, cada entidad debía tener criterio suficiente para definir el perfil de la persona que trabaje en el área de logística lo que podría incrementar la posibilidad de un sin número de criterios, razonables y no tan razonables, para seleccionar profesionales que estarán a cargo del gasto público. Recuérdese que antes de la implementación del procedimiento de certificación, no existía regulación; por lo tanto, cada entidad tenía la potestad de crear perfiles para seleccionar al personal de logística. Adicionalmente a ello, es preciso indicar que en muchos casos el personal era contratado en el ámbito del clientelismo político³⁶ o dentro de la facultad otorgada por la Ley; es decir, como personal de confianza; generando de este modo un ámbito discrecional amplio que podría haber repercutido en la capacidad del gasto público.

Sobre este aspecto, es importante acotar que cuando se aprobó la obligatoriedad de la certificación, sólo se contaba con el pedido de la BID para especializar al personal logístico. En contraposición con este detalle, países como Holanda, Alemania y Francia no contaban con un procedimiento de certificación de funcionarios para sus áreas de logística, ya que la labor del funcionario público es altamente especializada; por lo que sería redundante certificar a profesionales que ya cuentan con competencias para la labor pública.

En nuestro país, la acreditación bien pudo ser asumida por el Ministerio de Trabajo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil u otra entidad acreditadora la encargada de certificar a los funcionarios públicos. Asimismo, pudo ser una

³⁶ Eduardo Dargent (2005). El Pacto Infame Estudios sobre la Corrupción en el Perú.: *"Es preciso reconocer que estamos frente a un problema histórico que se nutre de una forma clientelista de hacer política y de manejar el Estado. Los partidos políticos saben que, en un país pobre, con recursos limitados, lo único que pueden ofrecer a su militancia son puestos públicos o favores de llegar al poder (titulación de tierras, contratatos, adquisiciones, entre otras). El Estado es visto como una fuente de recursos y los militantes hacen sentir su protesta al no ser considerados en esos beneficios. En muchos casos estas quejas pueden producir inestabilidad al gobierno que la propia oposición"*, p. 378.

empresa privada la encargada de realizar la acreditación. Sin embargo, fue el OSCE, la entidad que impulsó la nueva norma, la que asumió la responsabilidad.

Recuérdese que en aquella fecha, la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR recién iniciaba sus operaciones en el 2009; a pesar de que ya existía una norma que creaba su personería en junio del 2008³⁷. Sin embargo, ninguna de estas dos instituciones fue designada como entidad certificadora, toda vez que dicha facultad fue delegada al OSCE.

Dicha observación no sólo evidencia dudas sobre la idoneidad de la entidad responsable para certificar; sino también falta de claridad respecto a las razones que motivaron el establecimiento de requisitos para certificarse (80 horas de capacitación, 3 años de experiencia en general y 1 año de experiencia en contratación pública) sin un estudio previo que garantice que dichos requisitos permitirían conseguir profesionales competentes en contrataciones públicas. Un ejemplo de ello, es el requisito relacionado a la obtención de ochenta (80) horas de capacitación, cuya obtención no necesariamente acredita un nivel de conocimientos o competencias alcanzadas para ejercer eficientemente la labor logística.

Sobre el particular, el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad del gobierno central que estuvo a cargo de propiciar la aprobación de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 1017 y su Reglamento, no presentó una exposición de motivos, desprendiéndose de ello, que la creación de dichos requisitos, obedeció a una decisión política motivada por la experiencia internacional de adoptar modelos extranjeros que resultaron exitosos en los países en los que se implementaron, adecuándose a las normas del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, del Banco Mundial, entre otras, que en aquella época, eran difundidas por la Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública – OIICP.

³⁷Decreto Legislativo N° 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 21 de junio de 2008.

Esta aseveración también es corroborada por el Ex Presidente Ejecutivo del Consejo Superior de las Contrataciones del Estado – CONSUCODE quien afirma que la certificación de funcionarios no se estableció tomando en cuenta un diagnóstico y un diseño; sino que obedeció a una decisión política, no técnica: *“Las 80 horas nunca fueron la intención. Esa cantidad se puso cuando se aprobó la norma. Alguien puso el número. Pero desde fuera de la institución. OSCE hubiera querido mucho más. 300 horas. Porque con 300 horas se tiene un diplomado o una maestría. La pregunta fue, por qué involucrar 300 horas a una persona, era demasiado, por eso es que se fijó en 80.”*³⁸.

Entendiéndose que fue una decisión política, el Poder Ejecutivo no desarrolló una exposición de motivos debido a que el Congreso le había otorgado facultades para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos³⁹. En tal sentido, no se conocen los criterios formales para la implementación del procedimiento de certificación emitidos por el Poder Ejecutivo, salvo el designado en sus funciones, los cuales están indicados en la Ley de Contrataciones.

Posteriormente, con la publicación del Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano; se evidencia, de manera más concisa que los requisitos contemplados en la Ley N° 1017, fueron un error; puesto que el modelo de certificación propuesto en el plan hace referencia a la acreditación de profesionales basado en la adquisición de competencias reales, que en dicho momento, con las 80 horas de capacitación, no necesariamente se aseguraban.

Tal como se evidencia líneas abajo, el Plan mencionado hace referencia a la certificación bajo el enfoque por competencias.

³⁸ Ver anexo 17

³⁹Ley N° 29157 del 19 de diciembre de 2007, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos.

5.1.2 Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano

La adopción del modelo extranjero se evidencia en el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano (abril 2009), documento elaborado por el OSCE, con la cooperación técnica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF y del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, en el que se traza la ruta de desarrollo del sistema de contrataciones, la misma que involucra la experiencia y acreditación de funcionarios como uno de los ocho componentes del plan estratégico.⁴⁰

Sobre ello, el citado plan hace un análisis de la situación actual y lo que se requiere para realizar la reforma de las contrataciones públicas. Con respecto a lo primero, señala que por muchos años en nuestro país, los operadores logísticos no eran reconocidos como especialistas, toda vez que, las contrataciones eran una tarea simple que no requería una experiencia especial y excepcionalmente, un cierto conocimiento legal; es decir, la forma tradicional de hacer contrataciones se basaba en realizar ciertas actividades pre-normadas y poner especial atención al proceso.

Respecto a la reforma, el citado plan indica que el sistema de contratación pública debería integrarse a una administración efectiva orientada a lograr resultados; para ello, era necesario contar con funcionarios con elevados conocimientos y experiencia, inmersos en un sistema de acreditación basado en competencias, de acuerdo al siguiente modelo:

“Bajo esta orientación, no habrá un único nivel de entrenamiento para los especialistas en contrataciones, sino más bien una estrategia de obtención de títulos en distintos niveles, como es común a muchas otras profesiones. La mayoría de los funcionarios requerirán solamente un nivel básico de acreditación correspondiente a responsabilidades igualmente básicas, como por ejemplo solicitar cotizaciones, gestionar órdenes de suministro o de trabajo y adquirir

⁴⁰Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (P. 23 Abr. 2009). Plan Estratégico de Contrataciones Públicas. 2009. Componentes del Plan Estratégico: i) coordinación y Liderazgo, ii) la Planificación de Contrataciones y el Proceso de Presupuesto, iii) estandarización de procesos y de documentos, iv) tecnologías e Información, v) mejor capacidad de compra del Gobierno, vi) mayor competencia y precios referenciales, vi) Experiencia y Acreditación, vii) Seguimiento y Evaluación, y viii) Control Eficiente.

artículos de oficina. Para contrataciones más complejas y adquisiciones estratégicas o de alto riesgo se necesitarán niveles de calificación sucesivamente más altos. Bajo este enfoque de competencias, la experiencia ya acumulada por quienes actualmente trabajan en contrataciones podrá ser reconocida, incluso cuando no tengan una calificación formal”⁴¹

Al respecto, dicha visión representó un gran avance que permitiría profesionalizar la labor del comprador logístico; sin embargo, La Ley de Contrataciones del Estado, Ley 1017, su Reglamento y las directivas creadas por el OSCE no reflejarían dicho modelo de certificación puesto que estuvo basado en el cumplimiento de horas lectivas de capacitación, no en el logro de competencias.

5.1.3 Directivas que regularon el procedimiento de certificación

Con la aprobación del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el OSCE reguló el artículo 5 del mismo, aprobando y publicando la Directiva del “*Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad*”; la cual es considerada como el primer dispositivo legal orientado a normar y dirigir a los profesionales y técnicos abocados a la gestión de las compras públicas, con la finalidad de que se certifiquen ante el OSCE. Los aspectos más importantes de dichas Directivas son los siguientes

5.1.3.1 Directiva N° 010-2010/OSCE-CD del Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad⁴²

Aprobada el 27 de setiembre de 2010, por el Consejo Directivo del OSCE, tuvo principalmente el siguiente contenido:

⁴¹Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (P. 23 Abr. 2009). Plan Estratégico de Contrataciones Públicas. 2009, p 23.

⁴²Aprobado por Acuerdo N° 032-013-2010/OSCE-CD del 27 de diciembre de 2010.

- a) **Finalidad:** Certificar que los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones-OEC, cumplen con los requisitos señalados en el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF.
- b) **Objetivo:** Establecer el procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el OEC de la Entidad que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de contratación.
- c) **Ámbito de Aplicación:** Es de cumplimiento obligatorio para todos aquellos funcionarios y servidores que laboren en el OEC de las entidades públicas sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado y que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de contratación, cualquiera sea el vínculo laboral o contractual que mantengan con la respectiva entidad.

Se entiende que “*intervenir directamente en alguna de las fases de la contratación*” se refiere a las actividades relacionadas con la elaboración del Plan Anual de Contrataciones, elaboración del expediente de contratación, conducción del proceso de selección, apoyo al comité especial, control y/o supervisión de la ejecución del contrato. Se precisa que el ámbito de aplicación sólo se circunscribe para aquellos funcionarios y servidores que laboran en el OEC.

d) Disposiciones generales: Competencia

- La evaluación del requisito del inciso 1) del artículo 5° del Reglamento, referido a la Capacitación Técnica en Contrataciones Públicas o Gestión Logística en general, no menor a 80 horas lectivas, es de competencia del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado- OSCE, en adelante el OSCE.

- El Jefe de Administración o el que haga sus veces acreditará -mediante formato N°1 que forma parte de la presenta Directiva- que el postulante labora actualmente en la entidad.
- La certificación tendrá una vigencia de dos (02) años contados a partir del siguiente día de la notificación personal, electrónica o a través de la publicación de la base de datos “Funcionarios y Servidores Certificados por OSCE” en el sub portal de Capacitación del OSCE, según sea el caso.

e) Disposiciones específicas: Generalidades

- 80 horas lectivas provenientes de capacitaciones técnicas realizadas en universidades, instituciones educativas o empresas, entre otras, dedicadas al servicio de capacitación que hayan celebrado o no convenio interinstitucional con el OSCE (antes CONSUCODE).
- Experiencia laboral en general no menor a tres (03) años.
- Experiencia laboral en materia de contrataciones públicas o en logística privada no menor de un (01) año.
- El procedimiento contempla un examen de verificación de conocimientos, cuya nota aprobatoria mínima es de 14, siendo éste un requisito de cumplimiento obligatorio para la certificación.
- El procedimiento de certificación se ejecutará en dos años (2011-2012), siendo 12 las convocatorias que se realizarán en este periodo.

f) De la idoneidad del postulante.

- El postulante registrará la información básica en el formulario que se habilitará y comunicará oportunamente a través del portal web del OSCE.
- Luego de ello, llenará su expediente académico y laboral.
- Para las 80 horas lectivas, el postulante adjuntará copias escaneadas de cada constancia y/o certificado de capacitación técnica donde se pueda constatar el número de horas lectivas.

- Las constancias y/o certificados para acreditar el requisito establecido en el párrafo precedente deben corresponder a eventos de capacitación técnica en contratación pública y/o gestión logística en general, con una antigüedad no mayor a cinco (05) años.
- Para la experiencia laboral en general no menor a tres (03) años, el postulante completará la información solicitada.
- Para la experiencia laboral en materia de contrataciones públicas o en logística privada no menor de un (01) año, el postulante completará la información solicitada. Adicionalmente, adjuntará un documento formal suscrito por el Jefe de Administración de la entidad en la que labora o el que haga sus veces -según formato N° 01- en el que acreditará que actualmente labora en la entidad.

g) Examen de verificación de conocimientos

- El OSCE publicará en su página web las áreas temáticas que formarán parte del examen de verificación de conocimientos.
- El examen de verificación de conocimientos del postulante apto, se realiza de acuerdo a los lineamientos establecidos oportunamente por el OSCE, en su página web.
- El examen de verificación de conocimientos del funcionario y/o servidor que labora en el OEC se realizará en los siguientes ejes, los mismos que serán determinados de acuerdo al departamento donde labore al momento de la postulación.
 - Eje N° 1: Sede Arequipa – Arequipa-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna.
 - Eje N° 2: Sede Cusco – Cusco-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Cusco, Puno, Madre de Dios y Apurímac.
 - Eje N° 3: Sede Lambayeque –Chiclayo-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Lambayeque y Cajamarca.
 - Eje N° 4: Sede Junín –Huancayo-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Huánuco, Junín y Pasco.

- Eje N° 5: Sede Ica –Ica-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Ica, Ayacucho y Huancavelica.
 - Eje N° 6: Sede Loreto –Iquitos-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Loreto.
 - Eje N° 7: Sede La Libertad –Trujillo-. Congrega a los que laboran en los departamentos de La Libertad y Ancash.
 - Eje N° 8: Sede Piura –Piura-. Congrega a los que laboran en los departamentos de Piura y Tumbes.
 - Eje N° 9: Sede San Martín –Tarapoto-. Congrega a los que laboran en los departamentos de San Martín, Amazonas y Ucayali.
 - Eje N° 10: Sede Lima. Congrega a los que laboran en el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.
- La nota mínima aprobatoria del examen para obtener la certificación es de 14 sobre 20. Notas inferiores impiden que el funcionario y/o servidor sea certificado.
 - Quienes no obtengan nota aprobatoria, conservan su derecho a rendir el examen de verificación de conocimientos en las siguientes convocatorias del proceso de certificación.

h) Certificación

- El nombre del funcionario o servidor que obtiene la certificación se consigna en la base de datos “*Funcionarios y Servidores del Órgano Encargado de las Contrataciones Certificados por OSCE*” y será administrada por el OSCE a través del subportal de Capacitación.
- Es responsabilidad del OSCE actualizar el portal web, con la información necesaria respecto a la certificación otorgada a los funcionarios y/o servidores.
- El OSCE tiene la potestad de realizar la revisión aleatoria de las declaraciones juradas presentadas por el funcionario o servidor que ha

obtenido la certificación. Para ello, podrá solicitar presente los documentos que sustenten la información consignada en el documento. En caso se compruebe fraude o falsedad en la información, declaración o documentación presentada o que contiene información inexacta, se procede a declarar la nulidad de la certificación y al retiro del nombre de la base de datos, impidiéndole su participación en las siguientes convocatorias del proceso de certificación, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y/o penal a que hubiera lugar y de la comunicación civil de la ocurrencia a la Contraloría General de la República.

i) Disposiciones transitorias

Las entidades podrán contratar personal no certificado para que presten servicios en labores de apoyo en las actividades que realiza el OEC, siempre que no intervengan directamente en alguna de las fases de contratación, bajo responsabilidad de la Jefatura de Administración o la que haga sus veces.

j) Disposiciones finales

- La certificación de los funcionarios o servidores que laboran en el OEC se realizará de manera progresiva. A diciembre del 2012, todos los funcionarios o servidores del OEC deberán estar debidamente certificados.
- La información sobre las fechas, plazos, entre otros, será comunicada en la página web del OSCE.
- La responsabilidad de la ejecución, revisión y supervisión del procedimiento de certificación recaerá en la Subdirección de Capacitación de la Dirección de Servicios Institucionales del OSCE.
- El OSCE, oportunamente, dará a conocer el procedimiento para la renovación de la Certificación.
- Durante la vigencia del Procedimiento de Certificación objeto de la presente Directiva, para el ingreso de nuevo personal que contraten para

sus respectivos OEC, corresponderá a las entidades velar por el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en el artículo 5° del Reglamento.

Las entidades deberán disponer que el nuevo personal inicie los trámites para su certificación por parte del OSCE, cumpliendo el procedimiento establecido en la presente Directiva.

- La presente Directiva entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de la Resolución que la aprueba en el Diario Oficial “El Peruano” y de su publicación en los portales del Estado Peruano y del OSCE.
- El OSCE podrá verificar el cumplimiento de la presente Directiva a nivel nacional.
- Cada Entidad debe informar al OSCE, cada seis (06) meses, sobre el personal certificado.

Al respecto, se aprecia que en dicha Directiva, el procedimiento de certificación tuvo como finalidad regular el cumplimiento de los requisitos contemplados en el Reglamento; sin embargo, no tomó en cuenta la visión contemplada en el Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano, el cual hacía mención, entre otros, a la certificación por niveles.

De otro lado, la imposibilidad de desarrollar el examen presencial de verificación de conocimientos, establecido en el numeral 6.3.2 de la citada Directiva, obligó a su posterior derogación, la cual fue sustentada por la Subdirección de Capacitación de la Dirección de Servicios Institucionales del OSCE, en base a las observaciones técnicas que encontraron las Oficinas de Sistemas y Asesoría jurídica del mismo, debido a las siguientes razones⁴³:

- El postulante tendría que asumir costos por el traslado, viáticos entre otros para rendir el examen en forma presencial; asimismo, tendría que solicitar permiso en su centro laboral a fin de viajar al eje correspondiente.

⁴³Subdirección de Capacitación del OSCE. Informe N° 041-2011/SCAP-ACC del 22 de Agosto de 2011.

- El servidor tecnológico del OSCE no soportaría el alto tránsito de usuarios conectados simultáneamente para rendir el examen, durante los días que se programe su rendición, lo que afectaría el servicio que se brindaba a los usuarios del SEACE.
- El alto costo el alquiler de los locales en Lima y en los ejes propuestos.
- La disponibilidad de recursos humanos necesarios para la supervisión de los exámenes en las 24 ciudades del país; así como el alto costo por asignación de viáticos, pasajes y fondo de encargo que generaría dicha supervisión.

5.1.3.2 Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE “Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad”⁴⁴

De acuerdo a las razones antes señaladas, mediante Acuerdo N° 007-004-2011/OSCE-CD del 1 de marzo de 2011, el Consejo Directivo del OSCE aprobó la derogación de la Directiva N° 010-2010/OSCE-CD y la aprobación de la Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE, cuya entrada en vigencia fue el 28 de diciembre de 2012 y tuvo principal cambio, respecto a la anterior Directiva, la rendición del examen de verificación de conocimientos, el cual consideraría lo siguiente:

- Utilizar las tecnologías de la información a fin de llevar a cabo, vía Internet, el procedimiento de certificación.
- El examen de verificación de conocimientos permitiría que la persona natural pueda rendir el examen todos los días del año, a excepción de los días feriados nacionales o regionales, y desde cualquier ubicación geográfica con acceso a internet.

⁴⁴Aprobado por Resolución N° 159-2011-OSCE/PRE del 7 de marzo de 2011

- No representaría costo alguno para el postulante, ya que no necesitaría desplazarse de su centro de labores para rendir el examen de verificación de conocimientos.
- Para el OSCE, este procedimiento no representaría mayores costos para la implementación.

Como se verifica, el cambio más importante estuvo relacionado a la posibilidad que los postulantes rindieran exámenes virtuales; anulándose de ese modo, los costos que generarían el examen presencial tanto para aquellos como para el OSCE. Dicha decisión perfilaría el procedimiento en los próximos cinco (5) años de ejecución.

Paralelamente a la publicación de la Directiva mencionada, el OSCE desarrolló el Sistema de Certificación de funcionarios⁴⁵, aplicativo que permitió poner en práctica el citado procedimiento.

Posteriormente a la entrada en vigencia de la Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE, se presentaron situaciones que ameritaron la reformulación de diferentes aspectos señalados en aquella, a fin de promover el incremento de funcionarios o servidores certificados que laboran en el OEC, dado que para aquella fecha, la cantidad de personas certificadas solo llegó a 2,528.

5.1.3.3 Directiva N° 021-2012-OSCE/CD del “Procedimiento para la certificación de profesionales y técnicos que laboran en los órganos encargados de las contrataciones de las Entidades”⁴⁶

La Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE fue derogada con la aprobación de la Directiva N° 021-2012-OSCE/CD, cuya entrada en vigencia fue el 28 de diciembre de 2012. Sus principales variaciones, respecto a la anterior, fueron las siguientes:

Con relación a la Rendición del examen de verificación de conocimientos:

⁴⁵ Cuyo portal web se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <http://certificacion.osce.gob.pe>

⁴⁶ Aprobado por Resolución N° 407-2012-OSCE/PRE del 20 de diciembre de 2012.

- Los plazos para la rendición de examen, en caso de salir desaprobado, son recortados a fin que el postulante pueda tener opción de rendir en un nuevo intento en un plazo menor.

Recuérdese que con la Directiva anterior, el postulante que no aprobaba un examen en el primer intento, tenía una segunda oportunidad en 30 días, una tercera oportunidad en 60 días y una cuarta oportunidad en 90 días. Con la Directiva N° 021, los plazos se redujeron a 10 días la segunda vez, 15 días la tercera vez y 20 días la cuarta y siguientes oportunidades.

- El horario de rendición de examen fue ampliado desde las 7:00 Hrs. hasta las 21:00 Hrs., con un tiempo de rendición de 60 minutos
- Se incorporó el envío de la documentación sustentatoria consignada en la “Ficha de datos electrónica”, para lo cual se estableció un plazo, forma y lugar de envío. Se consideró que éste sea el físico de las copias fedateadas y las copias simples escaneadas almacenadas en un medio digital (CD) en formato digital en PDF.

Con relación a Certificación:

- Se añade una ruta de acceso directo al Procedimiento de certificación (<http://certificacion.osce.gob.pe>), para que la entidad pública o privada, o el público en general ingrese al portal.
- Se incorporó dos opciones de búsqueda de funcionarios o servidores certificados que están disponibles para todo ciudadano en el portal del Procedimiento de certificación (número de DNI y nombre y apellidos).
- Se precisó lo concerniente a la revisión aleatoria de la información, a partir de la información enviada por el funcionario o servidor certificado, en medio digital.

Con relación a la capacitación en contratación pública:

- Se precisó que, para efectos de sustentar las 80 horas lectivas de capacitación en contratación pública, los postulantes podían presentar certificados de estudios de cualquier institución donde se hayan capacitado, siempre y cuando dichas capacitaciones hayan sido culminadas antes del 20 de diciembre de 2012, toda vez que, a partir de dicha fecha, el OSCE sólo reconocería las capacitaciones ejecutadas por él mismo o por sus aliados.

Respecto a las Disposiciones finales, se precisó lo siguiente:

- La obligatoriedad de la certificación también era para el nuevo personal que ingrese a trabajar al órgano encargado de las contrataciones.
- La vigencia de la actual etapa de certificación, contabilizada desde el momento que el funcionario o servidor certificado recibe la notificación electrónica en el que se le asigna un código de certificación.
- Priorizar en las capacitaciones brindadas por el OSCE a los funcionarios y técnicos que contaban con la certificación.

5.1.3.4 Modificaciones de la Directiva 021-2012-OSCE/CD

Desde el 20 de diciembre de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014, la Directiva N° 021-2013 ha sufrido cinco (05) modificaciones, las cuales tuvieron como objetivo prorrogar la vigencia de las personas certificadas y/o modificar los plazos de presentación de documentos. Las citadas modificaciones se aprobaron mediante las siguientes resoluciones:

- Resolución N° 119-2013-OSCE/PRE, del 27 de marzo de 2013. Establece que a partir del 1 de agosto del 2013, todos los profesionales y técnicos que laboren en el órgano encargado de las contrataciones (OEC) y que

intervengan directamente en alguna de las fases de la contratación pública deben estar certificados, siendo responsabilidad del Jefe de Administración o quien haga sus veces, el cumplimiento de esta obligación.

- Resolución N° 305-2013-OSCE/PRE, del 4 de setiembre de 2013; estableció, entre otros aspectos, que las certificaciones obtenidas al amparo de la Directiva N° 001-2011-OSCE/CD extenderán su vigencia en forma automática hasta el 31 de diciembre de 2013.

- Resolución N° 405-2013-OSCE/PRE, del 26 de noviembre de 2013; estableció aspectos relacionados al procedimiento de renovación anticipada, la extensión de la vigencia de las certificaciones obtenidas de conformidad con la Directiva N° 021-2012-OSCE/CD hasta el 31 de diciembre de 2014, las definiciones, el registro de información en la Ficha de Datos, presentación de documentos, entre otros. Asimismo, se elimina la obligatoriedad de presentación de información digital en CD.

- Resolución 340-2014-OSCE/PRE, del 24 de octubre de 2014; estableció la renovación automática de los profesionales certificados a la fecha hasta el 31 de diciembre de 2015.

De otra parte, corresponde pasar a analizar el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del OSCE (PEI 2012-2016), con la finalidad de verificar si este documento de gestión, formulado desde una perspectiva multianual, guardó vinculación con las normas antes esbozadas, considerando que el mismo, debía contener la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos que le correspondía realizar al OSCE, en el marco de sus competencias.

5.1.4 Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del OSCE (PEI 2012-2016)

Antes de detallar este punto, es preciso señalar que no se ha estimado necesario realizar un análisis del Plan Estratégico Institucional 2008-2011 del OSCE (PEI 2008-2011), toda vez que en dicho documento de gestión no se

contempló la estrategia del procedimiento de certificación, la cual recién sería recogida, por primera vez, en el PEI 2012-2016⁴⁷.

Al respecto, dicho documento presenta los principales factores del diagnóstico estratégico interno y externo de OSCE, en un análisis FODA priorizado, el cual, respecto a la certificación de profesionales y técnicos, señala entre otros, lo siguiente:

“Fortalezas:

(...)

F6: *El OSCE cuenta con la facultad y capacidad para la certificación de los operadores logísticos públicos en contrataciones.*

(...)

Oportunidades:

(...)

O5: *Apoyo técnico y financiero de organismos multilaterales de desarrollo tales como BID, Banco Mundial, USAID, entre otros.*

O6: *Existencia de redes internacionales y otros foros de orden mundial que permiten intercambiar mejores prácticas de contratación pública.*

Amenazas:

A5: *Deficiente planificación y gestión de compras por parte de las entidades públicas debido principalmente a inadecuadas capacidades y alta rotación de los profesionales de los órganos que participan en los procesos de planeamiento, presupuesto y contratación pública.*

(...)“

Asimismo, a partir de los principales problemas identificados, así como de la estrategia genérica del OSCE (visión y misión)⁴⁸, se establecieron programas (P)

⁴⁷ Aprobado mediante Resolución 236-2012-OSCE/PRE del 17 de agosto de 2012.

⁴⁸ **Visión del OSCE**

“Ser un organismo público referente de alcance nacional, reconocido como aliado estratégico de las entidades públicas y agentes económicos, por la calidad de sus servicios y por el uso intensivo de tecnologías de información; así como por promover la eficiencia, probidad y transparencia en la gestión de las

y subprogramas (SP) que constituyeron el PEI 2012-2016, de los cuales, respecto al tema desarrollado en la presente tesis, es precisó mencionar los siguientes:

“(…)

P2: *Programa de desarrollo de capacidades en los actores del proceso de Contratación Pública*

SP2.1: *Desarrollo de capacidades de los operadores logísticos y mejora de la participación de proveedores y otros actores de las contrataciones públicas.*

(…)”

En tal sentido, con la finalidad de establecer actividades y proyectos orientados a resolver los principales problemas identificados, el PEI contempló el “Diagnóstico de programa”, con la finalidad de identificar elementos a ser utilizados en aquellos⁴⁹, el cual contempla, entre otros, al “*Diagnóstico de Programa 2: Desarrollo de capacidades en los actores del proceso de Contratación Pública*”, el mismo que indica, que los principales actores involucrados en los procesos de contratación pública no cuentan con las capacidades necesarias, así como que tienen deficiencias en cuanto al conocimiento de la normativa y competencias de gestión, lo que se ve agravado por los altos niveles de rotación del personal de las unidades de logística⁵⁰.

En tal sentido, el OSCE estableció una ruta estratégica que buscó paliar el problema identificado del siguiente modo:

contrataciones del Estado, contribuyendo a mejorar el acceso al mercado estatal y a elevar la calidad del gasto público.”

Misión del OSCE

“Somos el organismo técnico especializado responsable de cautelar la aplicación eficiente de la normativa y promover mejores prácticas en la gestión de las contrataciones del Estado, para el uso óptimo de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades de la población.”

⁴⁹Cada programa del PEI, debe contener actividades y proyectos orientados a resolver los problemas principales identificados, p. 15 del PEI 2012-2016.

⁵⁰ Diagnóstico del Programa 2 Desarrollo de Capacidades en los actores del proceso de contratación pública, p. 15 del PEI 2012-pe2016.

Tabla N° 2 Objetivo estratégico del OSCE

| Objetivo Estratégico General 2 (OEG2): | Objetivo Estratégico Específico 4 (OEE4): | Indicadores | Metas | | | |
|---|--|--|-------|------|------|------|
| | | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Contribuir al Desarrollo de Capacidades y a una mejor participación de los actores del proceso de contratación pública. | Desarrollar capacidades de gestión de los operadores logísticos en materia de contrataciones públicas y mejorar la participación de los proveedores y otros actores en el mercado público. | % de operadores logísticos con certificación vigente | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Plan Estratégico del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – PEI 2012-2016

Los objetivos indicados, así como las metas serían alcanzados con planes de acción generales y específicos, los cuales fueron planteados del siguiente modo:

Tabla N° 3. Planes de acción para alcanzar el objetivo

| Planes de acción generales y específicos | Indicadores | LB | METAS | | | | | Responsable |
|---|---|-------|---------|------|-------|------|------|---|
| | | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| 4.1 Certificar a los operadores logísticos del OEC | Porcentaje de operadores logísticos con certificación vigente | | | 100% | 100% | 100% | 100% | Director Técnico Normativo |
| 4.1.1 Diseñar perfiles de competencias de los operadores logísticos <ul style="list-style-type: none"> Perfil de competencias de los operadores logísticos | Hito. Diseño de perfil de competencias de los operadores logísticos | | x | | | | | Director Técnico Normativo Subdirector de Desarrollo de Capacidades |
| | % de operadores certificados (primera etapa) | 1.8 % | 10,76 % | 60% | 100 % | | | |
| 4.1.2 Continuación del procedimiento de certificación (1ra etapa) <ul style="list-style-type: none"> Revisión del procedimiento de certificación (mayo - diciembre 2011) Formulación de | Directiva actualizada | | x | | | | | |
| | % de OEC que cuentan con funcionarios y servidores públicos certificados al menos en un 50% | | 30% | 60% | 100 % | | | |

| | | | | | | | | |
|---|--|--|------|------|------|------|------|--|
| mejoras del procedimiento de certificación <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de estrategias de difusión ● Seguimiento a OEC en el procedimiento de certificación ● Informe permanente de avance del procedimiento de certificación | Informes mensuales sobre avance del procedimiento de certificación | | 100% | 100% | | | | |
| 4.1.3 Diseñar e implementar el sistema de certificación para los operadores logísticos (2da etapa) <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación y diseño de los niveles de certificación ● Renovación de certificación <ul style="list-style-type: none"> ○ Mismo nivel ○ Nivel diferente | Hito. Sistema de certificación implementado | | | | x | | | |
| | %de operadores logísticos certificados por niveles | | | | PD | PD | 100% | |
| | % de operadores logísticos con certificación vigente | | | 100% | 100% | 100% | 100% | |

Fuente: Plan Estratégico del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – PEI 2012-2016

La ruta estratégica planteada en el PEI describe las acciones, actividades y las metas que éste debía realizar durante los próximos cinco (5) años; estableciendo los pasos y objetivos a cumplir para implementar el procedimiento de certificación.

Sobre el particular, en el 2012, durante la primera etapa de la implementación del citado procedimiento, el OSCE debió diseñar el perfil de competencias de los operadores logísticos y actualizar, de acuerdo al referido perfil, la directiva de certificación que elaboró en el 2011; asimismo, para el 2013, debió tener el 60% de usuarios certificados y para el 2014, el 100% de éstos.

Del mismo modo, en el 2013 se estableció que el 60% de las oficinas de compras debían tener personal certificado y, en el 2014, el 100%.

De otro lado, respecto a la segunda etapa, en el 2014, el sistema de certificación por niveles debió estar implementado y de acuerdo a éstos, los operadores logísticos debieron estar certificados al 100%.

Sin embargo, como se observa posteriormente, en la evaluación de los planes operativos anuales, las metas del año 2013 y 2014 no lograron alcanzarse.

5.2 El diseño que determinó la implementación del procedimiento de certificación

Para determinar si la creación del procedimiento de certificación se realizó obedeciendo al diseño de una política pública, es necesario traer a colación algunas de las teorías citadas en la primera parte del presente trabajo, referidas a la definición de una la política pública y a su fase de diseño.

Sobre el particular, Raúl Velásquez señala que la "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener." (Velásquez 2009).

Por su parte, Manuel Tamayo hace referencia al proceso de construcción de una política pública al dividirla en las siguientes cinco fases: i) identificación y definición del problema, ii) formulación de las alternativas de solución, iii) adopción de una alternativa, iv) implantación de la alternativa seleccionada y v) evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo, 1997).

En lo que respecta al diseño de una política pública, Franco Corzo indica que éste tiene cinco fases: i) el análisis del problema, el cual indica que las políticas públicas deben de responder a un problema claro y delimitado; toda vez que, una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental; ii) el análisis de soluciones para mitigar las causas de un problema público; iii) el análisis de factibilidad que requiere "filtros de factibilidad", el presupuestal, el socioeconómico, el legal, el político, el

ambiental y el administrativo; iv) las recomendaciones de política pública, las cuales deben ser claras, concisas e inteligentes de política pública; y, v) el plan de acción de política pública, que se sitúa en el paso intermedio entre el diseño y la implementación de la misma y se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de política pública; dicho plan debe considerar al menos seis aspectos, la planeación legal, la planeación administrativa y programación presupuestal, las reglas de operación, el cabildeo, la evaluación y monitoreo y la estrategia de comunicación.⁵¹

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, organismo de la Organización de las Naciones Unidas-ONU, plantea un esquema que orienta el proceso de diseño de políticas públicas: i) con la participación de actores representativos de la comunidad, definir la agenda pública conformada por los problemas fundamentales del país, es decir, la médula de la política pública es el problema que tanto la comunidad como el gobierno están interesados en resolver; ii) basándose en su agenda, conformada por los problemas de alto valor político, es decir, de alta prioridad para la gente, el gobernante procede al diseño de la política pública, la cual se expresa en la formulación del plan de gestión, programas, proyectos y acciones; iii) que la política pública diseñada requiera soporte jurídico adecuado, por lo que es necesario reformar o crear leyes u ordenanzas para darle fundamento legal a la política; iv) la implementación de la política pública constituye uno de los pasos determinantes; toda vez que, el éxito o fracaso de la política pública dependerá de la calidad de las organizaciones, procesos y personas que intervienen en su ejecución; v) la evaluación de la política pública, proceso que debe ser objetivo, cuyo evaluador debe ser independiente de la organización ejecutora; implica evaluación técnica a través de indicadores de gestión: eficacia, eficiencia, efectividad, calidad y economía; así como la evaluación política: construcción de viabilidad, intercambio de problemas, costo político e impacto logrado; también lo referente a la evaluación económica: análisis de la eficiencia económica de la política; y vi) la rendición de

⁵¹Julio Franco Corzo. (Oct. 2014). ¿Cómo diseñar una política pública? Escuela de Políticas Públicas - IEXE
Sitio web: <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>

cuentas como la responsabilidad de quién diseña, ejecuta y evalúa la política pública⁵².

Tomando en cuenta las teorías que definen las políticas públicas, su fase de diseño y los documentos normativos y de gestión señalados precedentemente, se procederá a realizar un análisis respecto de la creación del procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades como política pública, con la finalidad de determinar si ésta se realizó identificando un problema claro, delimitado y con un diseño adecuado.

Al respecto, es preciso indicar que de acuerdo a la investigación realizada en los archivos que obran en el OSCE, respecto a la certificación, no existe documento que contenga el criterio técnico que determinó la creación de los requisitos para certificarse (80 horas de capacitación, tres años de experiencia general y un año de experiencia en contratación pública); por tanto, éstos se establecieron sin un diagnóstico y diseño previo.

En tal sentido, se tiene que el primer hito que fijó el inicio de la citada política pública, fue la incorporación de los referidos requisitos en el Reglamento de la Ley de Contrataciones (artículo 5); por lo tanto, siendo un documento normativo que requiere una aprobación política, se deduce que su origen se forjó en el seno de los gestores políticos que tenían a su cargo la administración del Estado y de las compras públicas.

Sobre el particular, Ricardo Salazar, Presidente Ejecutivo del Consejo Superior de las Contrataciones del Estado, OSCE indica que no se realizó un diagnóstico debido a que su elaboración y posterior implementación habría prolongado el proceso: *“Ahora, hay un tema clave en el diagnóstico. Nosotros sabíamos que un diagnóstico es necesario. Pero, tú podías empezar con lo obvio y después, en paralelo, hacer un diagnóstico. Por ejemplo, pensando en voz alta.*

⁵²Adalberto Zambrano Barrios Diseño de Políticas Públicas. Instituto de Gerencia y Estrategia del Zulia Sitio web: <http://www.igez.edu.ve/portal/index.php/articulos-de-opinion/adalberto-zambrano-barrios/245-diseno-de-politicas-publicas>

*¿Una persona que trabaja en contratación pública debe saber la Ley de Contrataciones?. Ya tienes un curso. ¿Tiene que saber los conceptos básicos de contratación?. Ya tienes dos cursos. Es decir, por cada pregunta que hagas ya tienes un curso, sin necesidad de hacer un diagnóstico. Eso fue con lo que se pretendió iniciar y, en paralelo, hacer el análisis para llegar a un modelo más trabajado. ¿Cuál es el riesgo que eh visto personalmente? Que la gente se toma mucho tiempo en esos estudios. No hay cuando acaben. Por ello, sin perjuicio de un futuro diagnóstico, debíamos avanzar. La cuestión era no detenernos”.*⁵³

De acuerdo a lo indicado por el funcionario, no se realizó un diagnóstico porque existían razones obvias para la certificación, como por ejemplo, los conocimientos básicos que debe tener un funcionario logístico. Sin embargo, de acuerdo a la teoría analizada, un diagnóstico previo a la aprobación del Reglamento hubiera permitido, más allá de los conocimientos básicos que debe tener un comprador público, en definir requisitos basados en un diseño acorde a la realidad; es decir, basado en la organización de las áreas de logística en los diferentes niveles de gobierno, en las brechas de conocimiento de los funcionarios públicos, en los costos que implicarían la implementación, entre otros.

La ausencia de este diagnóstico y diseño se advierte con la aprobación de la primera directiva que reguló la certificación de los operadores logísticos, la cual tuvo que derogarse al poco tiempo de su entrada en vigencia debido a la imposibilidad de llevarla a la práctica por los costos que implicaba la realización de exámenes presenciales; los cuales se hubieran podido determinar con un diagnóstico previo del estado situacional de las condiciones laborales, sociales y académicas de los funcionarios y/o servidores que trabajaban en las áreas de logística del Estado.

Los resultados de un diagnóstico permiten dimensionar el problema de manera más precisa al verificar, por ejemplo, la brecha de conocimientos y capacidades del personal a cargo de realizar compras públicas, así como sus principales actividades y jerarquías; la dimensión, de un modo más preciso, de la

⁵³ Ver anexo 16

cantidad de compradores públicos que trabajaban en el Estado; las distintas estructuras orgánicas que tienen las entidades para organizar sus áreas de compras (abastecimiento o logística); la distribución de la oferta educativa en contratación pública a nivel nacional; la cuantificación de costos; así como el establecimiento de la población objetivo. Del mismo modo, el citado diagnóstico hubiera permitido definir el análisis de factibilidad presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo del OSCE; así como integrar dicho análisis a una matriz de alternativas de política pública, con la finalidad de identificar la más idónea, que mejor responda al problema identificado. Con esta última decisión, se elabora el diseño de la política pública.

Tomando en cuenta lo expuesto, el procedimiento de certificación no siguió dicha lógica, toda vez que, sin tener un diagnóstico se planteó una solución política basada en la experiencia Internacional difundida por la Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública – OIICP; que obligaría a la esfera administrativa a su implementación, sin dar oportunidad para replantear los requisitos, los cuales tenían rango de Ley.

Una prueba más de la inexistencia de un diseño se corrobora con la publicación del “Plan Estratégico de las Compras Públicas del Estado Peruano (2009)” el cual está muy alejado de los requisitos contemplados en el Reglamento de Contrataciones; toda vez que, en dicho documento se hace referencia a la necesidad de una acreditación basada en competencias, es decir, de acuerdo a los niveles y responsabilidades que tienen los operadores logísticos dentro del área de compras o abastecimiento (enfoque por competencias).⁵⁴

En el 2012, en un intento por reorientar el procedimiento de certificación, el OSCE estableció en su PEI los objetivos estratégicos que permitían, en un lapso de cinco (5) años, implementar la certificación por niveles. En dicho documento se estableció como plan de acción general el diseño del perfil de competencias de los operadores logísticos para el año 2012 y que el 100% de dichos operadores se

⁵⁴Presidencia Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (P. 23 Abr. 2009). Plan Estratégico de Contrataciones Públicas.

encuentren certificados, de acuerdo a niveles, en el 2014; sin embargo, de acuerdo a los documentos de gestión que sustentaron las metas programadas, la cantidad (24 mil) de personas fue determinada en base a un cálculo promedio de personas que trabajaban en las unidades ejecutoras. Dicho número hubiera podido determinarse con un censo que formará parte de un diagnóstico poblacional, el cual no existió.

Hasta la fecha de finalización de la presente tesis, la certificación por niveles aún no se implementa, así lo demuestra la directiva de certificación, actualmente vigente, el cual sigue manteniendo los requisitos contemplados en el Reglamento de Contrataciones del Estado.

5.3 La inexistencia de competencias reales en los requisitos de la certificación

Tal como se determinó en el punto anterior, la certificación de funcionarios y servidores públicos no obedeció al esquema de una política pública; sino a una decisión política concretada en la Ley N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado.

En virtud a ello, fue el decisor político quien determinó que los compradores públicos debían tener 80 horas de capacitación en contratación pública sin un sustento técnico que lo respaldara.

Al respecto, de la bibliografía analizada, se puede determinar que las 80 horas no necesariamente evidenciaban la adquisición de competencias, puesto que la virtud de una capacitación no son las horas obtenidas, sino las habilidades ganadas⁵⁵ para el ejercicio posterior de la función logística. Por lo tanto, el enfoque

⁵⁵ Graham (1991). Universidad de Chile Facultad de Economía y Negocios Comisión Central de Modernización Curricular: *“Las capacidades para transferir destrezas y conocimientos a nuevas situaciones dentro de un área de ocupación laboral; abarca la organización y la planificación del trabajo, la innovación y la capacidad para abordar actividades no rutinarias; incluye las cualidades de eficacia personal que se necesitan en el puesto de trabajo para relacionarse con los compañeros, los directivos y los clientes”*. Sitio web:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiSy7K52rMAhXJ9x4KHeYKAtwQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Freforma.fen.uchile.cl%2FPapersReforma%2FCONCEPTO%2520DE%2520LA%2520COMPETENCIA.doc&usg=AFQjCNGr20gemdufsjaLIofqLhyRM8_Fhw&sig2=g-pw9ENkA4h08CoFUCWWmA&cad=rja

del requisito debió estar orientado a la obtención de la competencia⁵⁶ ganada como consecuencia de las horas de capacitación.

Sobre el particular, el OSCE sumó un examen virtual de 30 preguntas que el postulante podría resolver desde cualquier computadora y sin supervisión; otorgándole de este modo la posibilidad de que el mencionado postulante pudiera dar el examen en compañía de otras personas.

Ambas situaciones (el requisito de las 80 horas de capacitación y el examen virtual sin supervisión) refuerzan la inexistencia de un diseño de una política pública que hubiera permitido definir competencias y herramientas tecnológicas adecuadas para asegurar la existencia de competencias en los funcionarios a cargo de las compras.

⁵⁶Zabalza y Arnau (2007). Universidad de Chile Facultad de Economía y Negocios Comisión Central de Modernización Curricular: “Aquellos que necesitan cualquier persona para dar respuesta a los problemas con los que se enfrenta a lo largo de la vida”.

Capítulo VI

IMPLEMENTACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DURANTE LOS AÑOS 2013 Y 2014

Para determinar por qué durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada para los años 2013 y 2014, será necesario tomar como referencia, entre otros, los Planes Operativos Institucionales 2013-2014 (POI 2013-2014) de la Subdirección de Desarrollo de Capacidades de la Dirección Técnico Normativa del OSCE; toda vez que, en dichos documentos de gestión, se establecieron las metas anuales que se debieron alcanzar, con la finalidad de ejecutar los planes generales y específicos contemplados en PEI 2012 - 2016 del OSCE, respecto a la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas.

6.1 Cumplimiento de metas

Sobre el particular, es preciso indicar que las metas establecidas en el PEI 2012-2016 se elaboraron en base al “Programa Presupuestal 0034: contrataciones públicas eficientes”, cuyo indicador es el porcentaje de profesionales y técnicos del OEC certificados, de acuerdo a niveles de gobierno, documento mediante el cual, se determinó que el universo total de operadores logísticos al que el OSCE debía certificar, ascendía a 25,448 usuarios que trabajan en los órganos encargados de las contrataciones. Cabe precisar que, de acuerdo a dicho programa presupuestal, no existe una base de datos sobre el número real y total de funcionarios que laboran en los referidos OEC de las entidades públicas a nivel nacional, es por ello que el universo se estimó de acuerdo a la información registrada en el SEACE⁵⁷; según el siguiente cuadro:

⁵⁷ Para registrar procesos de selección, las entidades públicas requieren acceso al Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado-SEACE; para ello, solicitan al OSCE usuarios y claves que son distribuidos entre el personal que trabaja en el órgano encargado de las contrataciones de la entidad.

Tabla N° 4 Universo de entidades y operadores registrados en el sistema electrónico de contrataciones del Estado – SEACE

| Nivel de Gobierno | N° de entidades (a) | N° de operadores del SEACE | Promedio | Operadores promedio (b) | Universo usuarios OEC (axbx2) |
|-------------------|---------------------|----------------------------|----------|-------------------------|-------------------------------|
| Gobierno Nacional | 420 | 3629 | 8.64 | 9 | 7560 |
| Gobierno Regional | 442 | 4814 | 10.89 | 11 | 9724 |
| Gobierno Local | 2041 | 4097 | 2.01 | 2 | 8164 |
| Total | 2903 | 12540 | 21.54 | 22 | 25448 |

Fuente: Programa Presupuestal 0034: contrataciones públicas eficientes

Al respecto, para determinar el universo de usuarios OEC en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), el OSCE partió de la siguiente premisa: “por cada operador del SEACE hay otro profesional y/o técnico en el OEC”⁵⁸. Así pues, respecto al nivel de gobierno nacional, identificó que estaba integrado por 420 entidades, las cuales contaban con un total de 3,629 operadores del SEACE, por tanto, para determinar la cantidad de operadores por entidad en dicho nivel, dividió el número de operadores del SEACE (3,629) entre el número entidades (420), resultando un promedio de nueve (8.64) usuarios. En tal sentido, tomando en cuenta la premisa antes citada, duplicó el resultado obtenido de la multiplicación del promedio de usuarios (9) por el número de entidades (420), resultando 7,560. La misma fórmula fue utilizada para determinar la cantidad de operadores en el nivel de gobierno regional y en el nivel gobierno local, los cuales fueron 9,724 y 8,164, respectivamente.

La sumatoria del resultado total de la cantidad de operadores en entidades del gobierno nacional, regional y local dio como resultado un total de 25,448 operadores logísticos en todo el ámbito nacional. Dicho cálculo sirvió de base para establecer las objetivos contemplados en el Plan Estratégico Institucional del OSCE PEI-2012-2016, en el que se estableció certificar al 60% de dichos usuarios en el

⁵⁸ Programa presupuestal. 0034: Contrataciones Públicas Eficientes. Limitaciones y supuestos empleados. Supuesto: “Por cada operador del SEACE hay otro profesional y/o técnico en el OEC, por tanto el número de operadores del SEACE se multiplica por 2 en cada nivel de gobierno. De esta forma, se estima la población objetivo de los profesionales y/o técnicos que laboran en los OEC en los diferentes niveles de gobierno”.

2013 y al 100% en el 2014. Asimismo, sirvió para establecer las metas en el POI de los años 2013 y 2014.

Sin embargo, es preciso destacar que en el año 2014 el universo operadores logísticos fue modificado debido a la actualización de la cantidad de usuarios del SEACE, la cual disminuyó respecto a la anterior cifra citada. En tal sentido, considerando que el número de usuarios del SEACE disminuyó, el universo de operadores logísticos, al ser calculado con dicho número, también disminuyó, de 25,448 a 22,716. Este cálculo se realizó con la misma metodología contemplada en el Programa Presupuestal 0034: contrataciones públicas eficientes.

Con el universo de operadores definido (25,448), la Subdirección de Desarrollo de Capacidades planteó, en su Plan Operativo Institucional del 2012, certificar al 10% (2,200) de operadores logísticos, tal como lo establece el PEI 2012-2016. Meta que logró y superó⁵⁹, según el siguiente cuadro:

Tabla N° 5. Meta alcanzada por el OSCE en el 2012

| POI 2012 | | | | |
|---|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| (Aprobado con Resolución N° 084-2012-OSCE/PRE del 3 de abril de 2012) | | | | |
| Tarea | Unidad de medida | Meta planificada | Meta ejecutada | Porcentaje alcanzado |
| Realización del procedimiento de certificación | Persona certificada | 2,200 | 2, 528 | 115% |

Fuente: Evaluación del POI 2012, al cuarto trimestre.

En la misma línea, en el año 2013 se estableció como meta certificar a 11,199 personas⁶⁰; sin embargo, debido a los ajustes realizados a la meta física de certificación⁶¹, la cantidad se modificó a 8,486 personas. A pesar de esta disminución, la Subdirección de Desarrollo de Capacidades sólo reportó 5,287

⁵⁹ Esta cifra es un acumulado de personas que fueron certificadas desde el 2011. Recuérdese que el OSCE ya certificaba funcionarios desde antes de la aprobación del PEI 2012-2016; es decir, desde la implementación del procedimiento de certificación en el mes de setiembre del año 2010, fecha en la cual aprobó la primera Directiva de Certificación (Directiva 010-2010/OSCE-CD)

⁶⁰ Aprobado mediante Resolución 395-2012-OSCE/PRE del 10 de diciembre del 2012

⁶¹ Reprogramación del POI, aprobado mediante Resolución N° 10-2013-OSCE-SG del 25 de junio de 2013.

personas certificadas; por lo tanto, no cumplió con las metas establecidas en el PEI 2012-2016 y tampoco con la reprogramación del POI 2013. Sobre este aspecto, el OSCE reconoce no haber alcanzado la meta debido a “restricciones que debieron ser superadas con precisiones en la Directiva 021-2013-OSCE/CD lo cual permitió depurar la base de datos de certificados y optimizar el procedimiento”⁶².

Tabla N° 6. Meta alcanzada por el OSCE en el 2013

| POI 2013 (Aprobado con Resolución N° 395-2012-OSCE/PRE del 10 de diciembre de 2012) | | |
|--|--|----------------------|
| Tarea | Unidad de medida | Meta planificada |
| Certificar a los funcionarios y servidores de los OEC | Funcionarios y servidores certificados | 11,199 |
| Reprogramado (Resolución N° 10-2013-OSCE/SG del 25 de junio de 2013) | | |
| Meta reprogramada | Meta ejecutada | Porcentaje alcanzado |
| 8,486 | 5,282 | 62% |

Fuente: Evaluación del POI 2013, al cuarto trimestre.

En el año 2014, el universo de operadores logísticos fue modificado, paso de 25,448 a 22,716 debido a un nuevo cálculo realizado sobre la base de datos del SEACE. Si bien los porcentajes establecidos en el PEI se mantuvieron, la cantidad de personas certificadas tuvo que disminuir. En tal sentido, la Subdirección de Desarrollo de Capacidades planteó inicialmente certificar 978 personas⁶³; sin embargo, considerando que la meta ya había sido superada antes de culminar dicho año, en septiembre realizó un incremento de su meta a 3,490 personas⁶⁴. Posteriormente, en los resultados de la evaluación del POI de dicho año se puede apreciar que la meta alcanzada fue de 5,377, por lo que superó la meta planteada. Para fines de dicho año, el OSCE había certificado un total acumulado de 9,700 personas desde el 2011.

⁶² Anexo del Informe de Evaluación del Plan Estratégico Institucional (PEI 2012-2016) año fiscal 2013.

⁶³ Aprobado mediante Resolución N° 416-2013-OSCE/PRE del 9 de diciembre de 2013.

⁶⁴ Aprobado mediante Resolución N° 27-2014-OSCE/SG del 18 de setiembre de 2014.

Tabla N° 7. Meta alcanzada por el OSCE en el 2014

| POI 2014 (Aprobado con Resolución N° 416-2013-OSCE/PRE del 9 de diciembre de 2012) | | | | |
|--|--|-------------------------------|-----------------------|--------------------|
| Tarea | Unidad de medida | Meta planificada | | |
| Supervisión del procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos de los OEC de las entidades públicas | Funcionarios y servidores certificados | 978 | | |
| Reprogramación al III trimestre del año fiscal 2014 (Resolución N° 27-2014-OSCE/SG del 18 de setiembre de 2014) | | | | |
| Tarea | Unidad de medida | Meta anual planificada | Meta ejecutada | % de avance |
| Supervisión del procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos de los OEC de las entidades públicas | Funcionarios y servidores certificados | 3,490 | 5,377 | 154% |

Fuente: Evaluación del POI 2014, al cuarto trimestre.

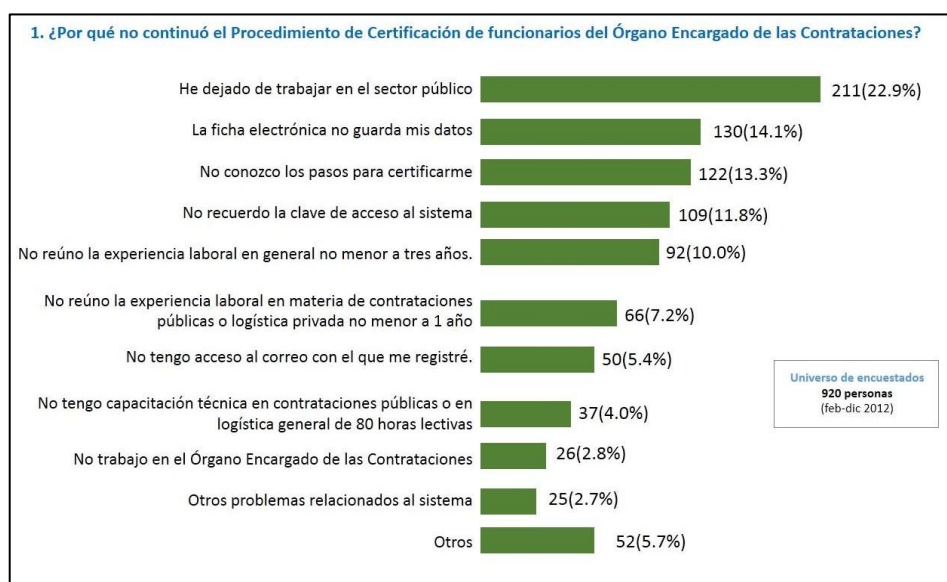
Al contrastar las metas cumplidas con los objetivos planteados en el PEI se puede advertir que en el 2013 y en el 2014, el OSCE no logró certificar al 60% (13,629) y al 100% (22,716) de los operadores logísticos, conforme a lo establecido en el PEI 2012-2016, toda vez que a fines de 2014, sólo logró certificar a 9,700 operadores.

6.2 Búsqueda de factores que influyeron en el incumplimiento de las metas

Con la finalidad de identificar de una fuente primaria (datos de primera mano), las dificultades que los operadores logísticos tuvieron para lograr certificarse ante el OSCE, la Subdirección de Desarrollo de Capacidades estimó necesario elaborar una encuesta virtual, dirigida a aquellos operadores logísticos que se habían registrado en el sistema de certificación pero que no concluyeron con el procedimiento.

Dicha encuesta estuvo disponible en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE desde febrero a diciembre de 2012⁶⁵, recabándose la siguiente información:

Gráfico N° 1: Resultados de la encuesta dirigida a operadores logísticos



Fuente: base de datos del sistema de certificación. Data del año 2012

De acuerdo a los resultados obtenidos de la citada encuesta, conforme al “Cuadro N° 2: Encuesta dirigida a operadores logísticos”, las principales causas que los encuestados seleccionaron, para no continuar con el procedimiento fueron las siguientes:

- A. La primera respuesta, con el mayor porcentaje, daba cuenta de que los postulantes habían dejado de trabajar en el sector público (211 respuestas).
- B. La segunda y la penúltima causa estuvieron relacionadas a problemas que tuvieron con el sistema informático (155 respuestas).
- C. La tercera y la cuarta causa estaban relacionadas al desconocimiento del procedimiento (231 respuestas);
- D. Finalmente, la sexta, séptima y octava respuestas están relacionadas al incumplimiento de los requisitos (221 respuestas).

⁶⁵Subdirección de Desarrollo de Capacidades del OSCE. Informe N° 03-2012/SDC-AVF.

Si bien existen jerarquías en las respuestas, toda vez que unas tienen porcentaje de votación, ninguna puede ser estudiada de manera aislada porque todas se encuentran vinculadas entre sí.

Es decir, podría entenderse que, debido a que existe un desconocimiento del procedimiento de certificación y de su funcionamiento, los funcionarios y servidores tuvieron problemas para utilizar el sistema informático; de otro lado, ese desconocimiento muchas veces trae como consecuencia que los postulantes ignoren los requisitos para certificarse, por ende, no los cumplen, lo cual genera que sean removidos de sus cargos al no estar certificados; en otro caso, los postulantes simplemente dejaron trabajar en el sector público. Por ello, existe más de una razón principal que impidió que los operadores logísticos puedan continuar con el proceso y logren certificarse.

El incumplimiento de los requisitos podría haberse generado porque el OSCE no hizo un diagnóstico previo, respecto al estado situacional de los operadores logísticos en el Perú, para identificar si era posible que éstos pudieran cumplir con las 80 horas de capacitación y el año de experiencia en contratación pública. Si ese diagnóstico se hubiera realizado, se podría haber contado con datos sobre la cantidad y calidad de oferta educativa en contratación pública en el país, y los costos que representaría para el operador logístico estudiar las 80 horas de capacitación. Recuérdese que los sueldos de los operadores, hasta el momento, son dispares en cada región; por tanto, resulta mucho más conveniente (por costos y tiempo) estudiar en Lima, que en Amazonas, Puno, Ucayali, u otros. Para corroborar esta información, la evaluación del POI del 2013 indica que el OSCE tenía sólo 24 aliados estratégicos en todo el país, de los cuales el 60% se encontraba en Lima, a pesar de ello, el OSCE fue incrementando sus aliados en todo el país. Actualmente, existen 40 aliados que están distribuidos, mayormente, en las ciudades más importantes del país (Trujillo, Arequipa, Piura).

El requisito del año de experiencia en contratación pública, también es un impedimento para que pueda incluirse personal nuevo en el área de compras. Sobre ello, el procedimiento de certificación no contempló posibilidad que las personas que por primera vez entraban a laborar al órgano encargado de las contrataciones de

las entidades públicas puedan certificarse, ya que la Directiva N° 010-2010/OSCE-CD indicaba como uno de los requisitos para el registro del examen de evaluación de conocimientos, que el postulante se encuentre trabajando a la fecha de su registro, en dicho órgano, con un año, como mínimo, de experiencia en contratación pública; dicha situación, no permitía tener un registro real del total de operadores logísticos a nivel nacional, toda vez que, éstos, continuaban laborando hasta cumplir con el año requerido para poder certificarse.

Por esta razón, en el 2012 la Directiva N°021-2012/CD, eliminó la exigencia de estar laborando en el órgano encargado de las contrataciones de una entidad pública para poder certificarse; de ese modo, abrió la posibilidad que personas que no trabajaban en una entidad pública se puedan certificar, por lo que la posibilidad de que existiera personas certificadas pertenecientes al ámbito privado era alta; sin embargo, mantuvo la obligatoriedad de la certificación para todos los que trabajaban en el OEC de una entidad.

El sistema informático, la segunda razón para no certificarse, contenía aspectos que impedían guardar datos, no era accesible visual, ni técnicamente, funcionaba sólo un tipo de navegador (Internet Explorer 6) y los exámenes sólo podían desarrollarse en el horario de 7:00 am a 10:00 am. Al respecto, dicho sistema no se ha modificado.

Gráfico N° 2: Pantalla del portal web del sistema de certificación del OSCE



Fuente: portal web del sistema de certificación. <http://certificación.osce.gob.pe>

6.3 La capacidad operativa del OSCE (Área encargada de implementar)

Con el Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Resolución Ministerial No.789-2011-EF/10 del 08/11/2011, la subdirección de desarrollo de capacidades, área encargada de implementar el procedimiento de certificación, tiene en su nómina a siete profesionales, los cuales están distribuidos en la siguiente jerarquía:

1. Subdirector de Desarrollo de Capacidades
 - 1.1 Supervisor de Diseño. Implementación y certificación
 - 1.1.1 Especialista en Certificación
 - 1.1.2 Especialista en Implementación
 - 1.1.3 Especialista en Diseño
 - 1.2 Supervisor de Monitoreo
 - 1.2.1 Especialista en Monitoreo

Dicho organigrama fusiona, en un solo bloque, la responsabilidad de implementar cursos de capacitación, hacer el planteamiento metodológico y administrar el procedimiento de certificación. Responsabilidad que recae en cuatro personas (El

supervisor, el especialista pedagógico, el especialista en implementación de cursos y el especialista de la certificación). Con dicho esquema y cantidad de personas, la implementación del procedimiento no pudo administrar lo siguiente:

- Revisión de expedientes de postulantes (25 mil expedientes al 2015)
- Fallas en el sistema de certificación (exámenes virtuales cancelados, corrección de datos,)
- Mejoramiento del sistema de certificación
- Mejoramiento del procedimiento de certificación
- Procedimiento de fiscalización posterior
- Atención de consultas

Esta estructura orgánica del equipo a cargo de implementar el procedimiento de certificación, evidencia que no existió un diseño previo de una política pública; por ello no existió una proyección de la cantidad de personas necesarias para implementar el procedimiento, los perfiles de los profesionales, el presupuesto necesario para iniciar operaciones, entre otros, por lo que se estimó que solo dos personas (Supervisor de Certificación y el especialista en certificación) debían hacerse cargo de la administración.

En virtud a lo manifestado, un diseño de política pública habría determinado que el equipo a cargo de administrar el procedimiento de certificación hubiera estado definido por los siguientes puestos:

1. Supervisor del Procedimiento de certificación
 - 1.1 Especialista en mejoramiento del sistema
 - 1.1.1 Tres (03) especialista en revisión de expedientes para cumplimiento de requisitos
 - 1.1.2 Especialista en mejora de procesos
 - 1.1.3 Especialista en programación de sistemas
 - 1.2 Especialista en fiscalización posterior
 - 1.2.1 Tres (03) abogados especialistas en revisión de expedientes
 - 1.3 Especialista en competencias
 - 1.3.1 Especialista en diseño pedagógico de mallas curriculares

1.3.2 Especialista en definición de exámenes por perfil

1.4 Técnico para absolución de consultas

Como se puede apreciar, no basta cuatro personas para administrar el procedimiento, una posible oficina debiera considerar una persona por cada responsabilidad o actividad.

6.4 Incremento de la oferta educativa en contratación pública

A la mínima capacidad operativa y a un sistema no amigable se sumaba la carencia de oferta educativa en contratación pública. Recuérdese que los funcionarios debían contar con 80 horas de capacitación de acuerdo a la Ley.

Para contrarrestar esta situación, el OSCE como ente rector en las contrataciones públicas, decidió propiciar e incentivar el desarrollo de la oferta educativa con la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional en materia de capacitación con aquellas instituciones, entre públicas y privadas, que tuvieran la capacidad y el interés de atender la demanda de capacitación generada por la certificación; iniciativa que fue recibida por tales instituciones con mucho interés, por lo que se estimó necesario regular el procedimiento que debían seguir las mismas para lograr dicha suscripción y convertirse en un “aliado estratégico del OSCE”.

El documento que elaboró la Subdirección de Desarrollo de Capacidades se denominó: “Lineamientos para la realización de eventos de capacitación”; el cual posteriormente fue modificado por la Resolución N° 108-2012-OSCE/PRE, que aprobó los “Lineamientos para la realización de eventos orientados al desarrollo de capacidades”. Dicho documento permitió seleccionar, desde el año 2012, un total de cuarenta (40) entidades educativas que brinden capacitación en contratación pública; logrando, de este modo, incrementar la accesibilidad de capacitación en todo el país.

Lo positivo de los referidos convenios es que muchos funcionarios públicos pueden obtener las 80 horas de capacitación; sin embargo, a la fecha de la presente

tesis, no ha existido una medición del impacto de la capacitación generada por los cambios realizados con la expedición de normas y directivas, así como por el incremento de la oferta educativa en contratación pública⁶⁶.

Dicha medida no permitió verificar si efectivamente, las 80 horas de capacitación sirvieron para acreditar capacidades o competencias reales, que a criterio de este grupo, no se acreditan únicamente con horas de capacitación recibidas, sino con otros métodos que permiten desarrollarlas idóneamente (logística o abastecimiento)⁶⁷.

Cabe acotar que la oferta de capacitación orientada al cumplimiento de las 80 horas, no surgió con la suscripción de los referidos convenios, sino con la Ley de Contrataciones del Estado - Ley N° 1017, toda vez que dicha norma estableció la obligatoriedad del requisito señalado (80 horas de capacitación), lo que generó un mercado cautivo de horas de capacitación; y no de desarrollo de competencias.

6.5 Proyección equivocada del universo de operadores logísticos

Como se había mencionado al inicio de este capítulo, el OSCE proyectó un universo total de 25,447 operadores logísticos en todo el país, cálculo realizado sobre la base de datos de usuarios registrados en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado-SEACE; sin embargo, dicho método no fue el más adecuado, debido a que existe metodología precisa que permite definir la cantidad de población de operadores logísticos. Así lo indica el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI que, en su página web, estima que un mejor acercamiento a las características de una población sólo es posible con un censo poblacional⁶⁸. Sin embargo, el OSCE mantiene su metodología hasta la fecha.

Es la Autoridad del Servicio Civil - SERVIR que, en el marco de sus funciones, realiza el primer censo de los operadores que trabajan en el sistema de abastecimiento en

⁶⁶ Portal web del OSCE. Sección convenios de cooperación Interinstitucional. <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/convenios-interinstitucionales>

⁶⁷ Como ejemplo de ello, el manual de aplicación para instituciones de formación de Jaime Pujol define como métodos idóneos para identificar competencias, el análisis ocupacional.

⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Acerca del censo. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/censos/>

todo el ámbito nacional, logrando identificar a 6,158 personas. El Censo se realizó del 16 al 18 de diciembre del 2014, alcanzándose aproximadamente el 95% de la población, sin considerar 1,200 municipalidades distritales que no participaron debido a la complicada geografía del Perú.

Aun cuando dicho censo no contempló todo el universo de funcionarios, sí es el primer intento de censar a la población que trabaja en el órgano encargado de las contrataciones públicas, omitiendo, por cuestiones geográficas, a todas las municipalidades distritales. En tal sentido, los resultados del censo no podrían tomarse en cuenta para verificar la cantidad de personas; sin embargo, sí es importante para identificar a los responsables de las contrataciones públicas en cada entidad donde se realizó el censo, así como la identidad y las funciones que desempeñan sus colaboradores, otros.

Posteriormente, con los datos obtenidos en el censo se realizó un diagnóstico de conocimientos de acuerdo a las 20 funciones identificadas en las áreas de compras estatales con la aplicación de una prueba en línea y controlada por colaboradores de la Oficina de Control Interno – OCI o Recursos Humanos - RRHH que midió conocimientos y desempeño⁶⁹.

Si bien el censo no consideró el total de entidades públicas, la proyección final que realizó es mucho menor al cálculo realizado por el OSCE; por lo que se desprende que la proyección del universo total de operadores realizado por el OSCE estuvo mal elaborado; asimismo, la proyección realizada por SERVIR no abarcó todo el universo de entidades, por lo que no podría tomarse en cuenta para definir una cantidad exacta o cercana de las personas que trabajan en las áreas de logística del Estado.

Si la proyección se hubiera hecho en base a un censo (6,518 personas), las cifras consideradas en el POI del 2013 (5,282 personas) y 2014 (5,377 personas) posiblemente hayan sido más acertadas. Pero no fue la situación.

⁶⁹Unidad de Prensa e Imagen Institucional del OSCE, NP 006 – 2015, 31 de enero de 2015. <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/realizan-primer-censo-de-colaboradores-encargados-de-las-contrataciones-p%C3%BAblicas-nivel>

7. CONCLUSIONES

- El factor que determinó que el OSCE no logre las metas trazadas para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades durante los años 2013 y 2014 fue la ausencia de un diseño del procedimiento de certificación.
- La creación del procedimiento de certificación no tuvo un diagnóstico que permita elaborar un diseño de dicha política pública; toda vez que los requisitos establecidos para certificar a los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones obedeció a una decisión política.
- Durante la etapa de la implementación del procedimiento de certificación de profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades, el número personas certificadas fue bajo respecto a la meta trazada durante los años 2013 y 2014, porque las metas establecidas en los documentos de gestión no se establecieron considerando el universo real de operadores logísticos a nivel nacional.
- El OSCE no dimensionó el estado situacional de los operadores logísticos del país, condición social, perfil, brecha de conocimientos que permita posteriormente, diseñar un procedimiento de certificación más acorde a la realidad.
- El OSCE no dimensionó la estructura de las áreas de logística; no diferenció entre oficinas de logística de entidades del gobierno central con unidades de logística de entidades de gobierno local.
- El OSCE no cumplió con certificar al 60% de funcionarios en el 2013 y al 100% de funcionarios en el 2014 porque realizó un cálculo equivocado para definir el universo de funcionarios y servidores del OEC. Sobre dimensionó la meta.

8. RECOMENDACIONES

- Hacer un censo nacional con apoyo de otras entidades (por ejemplo, SERVIR, INEI) que permita identificar el número real de los profesionales y técnicos que trabajan en los órganos encargados de las contrataciones del Estado, la distribución de las funciones del personal dentro del órgano encargado de las contrataciones y las diferentes formas de distribución de las áreas de logística de acuerdo a los niveles de gobierno.
- Con la información antes señalada, realizar un diagnóstico de la implementación del procedimiento de certificación para verificar si éste está diseñado de acuerdo a la realidad nacional.
- Rediseñar el procedimiento de certificación de acuerdo al diagnóstico realizado
- Reestructurar la Subdirección de Desarrollo de Capacidades con la finalidad de disponer del recurso humano y económico necesarios para poder implementar, ejecutar, monitorear y evaluar el procedimiento de certificación de acuerdo al rediseño.

9. BIBLIOGRAFÍA

9.1 Libros

Juan Carlos Morón Urbina: “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, 2011.

Eduardo Lora: “El estado de las reformas del Estado en América Latina”. Ediciones Mayol - Junio 2014.

Román Riechaman, C. Sánchez Morón, M. Velásquez López, FJ "Líneas de reforma del Empleo Público", en estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2004

Joan Subirats, Peter Knoepfel, CorinneLarrue y FrédéricVarone. Análisis y gestión de políticas públicas, de Barcelona, Ariel, 2008, 285 pp

Manuel Tamayo Sáez, Cap. 11 El análisis de las políticas públicas. En La Nueva Administración Pública. Bañón y Carrillo.

Carmen Ruiz Viñals. Políticas sociolaborales: un enfoque pluridisciplinar. Editorial (UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA) UOC, 2004

Juan Carlos Cortázar Velarde. Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Editor Banco Interamericano de Desarrollo. Enero de 2007

Eduardo Dargent. El Pacto Infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú. Reflexiones sobre la corrupción en el Perú. Pag 378

Zabalza y Arnau (2007). La enseñanza de las competencias. Aula de innovación educativa.

9.2 Revistas

Boletín Control. Año 7, edición 31. Marzo de 2015. Contraloría General de la República. Análisis de Laudos Arbitrales, período 2003 a 2013

Consolidando la reforma del Presupuesto del Sector Público. Lineamientos de la reforma del gasto público. Ministerio de Economía y Finanzas. Octubre de 2010.

Índice de Desempeño e Integridad en Contrataciones Públicas 2004 – 2005. Transparencia Paraguay. Diciembre 2005.

9.3 Webgrafía

Cualificación, acreditación y certificación de la contratación pública en América Latina y el Caribe
<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/chineaos.pdf>

Guía De Compras Públicas Sustentables
https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/Manual_ONC_Sustentable%20GB.pdf

Contratación de servicios destinados a evaluar impacto de la línea de certificación de competencias laborales, Programa Chilecalifica
http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/experiencias/estudio_evaluacion_impacto_certificacion_sector_logistica.pdf

Manual de Aplicación Programa de Certificación de operadores de sistemas de contratación Efraín Jiménez.
<http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/Manual-de-Buenas-Practicas-en-la-Contratacion-Publica.pdf>

Presupuesto público del año 2011 – 2014 publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas en <http://www.mef.gob.pe>

Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas.
https://www.hacienda.go.cr/comprared/Plan_Estrategico_Compras_Publicas.pdf

Reporte de contrataciones públicas realizadas por las entidades del Estado, publicado por la Oficina de Estudios Económicos del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado-OSCE.
<http://portal.osce.gob.pe/osce/content/estudiosmercadoestatal>

Resultados de la Auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo.
<http://www.infobae.com/2013/09/29/1512287-el-kilometro-carretera-america-latina-cuesta-7-veces-mas-que-europa>

Base de datos del sistema de certificación del OSCE
<http://certificacion.osce.gob.pe/default.asp>

Diseño de políticas públicas. Adalberto Zambrano Barrios
<http://www.igez.edu.ve/portal/index.php/articulos-de-opinion/adalberto-zambrano-barrios/245-diseno-de-politicas-publicas>

Cómo diseñar una política pública. Julio Franco Corzo.
<http://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>

Consolidando la reforma del Presupuesto del Sector Público”. Lineamientos de la reforma del gasto público. Ministerio de Economía y Finanzas. Oct. de 2010.
http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/BOLETIN_DG_PP.pdf

Informe Final del grupo de Adquisiciones y Compras del Estado del Congreso de la República del año 2008. Segunda Legislatura.
http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2006/lalva/documentos/COMISION_PRESUPUESTO/GRUPO%20DE%20TRABAJO%20DE%20COMPRAS%20Y%20ADQUICIONES%20DEL%20ESTADO.pdf

Informe Temático N° 020/2007-2008. ANÁLISIS TEMÁTICO del Proyecto de Ley N° 1490/2007-PE “Proyecto de Ley Contrataciones del Estado”
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/344851DE1697A62E052574400063453B/\\$FILE/InformeTem%C3%A1tico020-2007-2008.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Administracion/UAnalisis.nsf/vf04web/344851DE1697A62E052574400063453B/$FILE/InformeTem%C3%A1tico020-2007-2008.pdf)

9.4 Leyes

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158
- Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444.
- Ley del Sistema de Abastecimiento, Decreto Ley N° 22056
- Ley N° 29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos.
- Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobada mediante D.L N° 1017.
- Ley de Contrataciones del Estado N° 30225

9.5 Documentos de gestión del OSCE

- Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas – OSCE http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf
- Plan Estratégico Institucional del OSCE PEI 2012 – 2016, aprobado mediante Resolución N° 236-2012-OSCE/PRE
- Procedimiento para la certificación de profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades, aprobado mediante Resolución N° 340-2014-OSCE/PRE
- Directiva N° 010-2010/OSCE-CD Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la entidad.
- Directiva N° 001-2011-OSCE/PRE “Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad.
- Directiva N° 021-2012-OSCE/CD del “Procedimiento para la certificación de profesionales y técnicos que laboran en los órganos encargados de las contrataciones de las Entidades.
- Directiva N° 021-2013-OSCE/CD que establece el procedimiento para la certificación de profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades (y sus modificatorias).
- Plan Operativo Institucional 2013 / Plan Operativo Institucional 2014
- Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013 y 2014 <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/planeamiento>
- Informe N° 041-2011/SCAP-ACC, del 22 de Agosto de 2011. Observaciones técnicas del Procedimiento de Certificación.

9.6 Conferencias

“Cualificación, acreditación y certificación de la contratación pública en América Latina y el Caribe”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.