

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL PERÚ MÓDULO DE PROFESIONALIZACIÓN

METODOLOGÍA MAPS-OECD

Diciembre de 2019.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
1. Antecedentes	5
2. Síntesis de los principales resultados de la Evaluación.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	17
1.1. Antecedentes de la evaluación	17
1.2. Metodología y organización de la evaluación.....	18
1.2.1. Descripción de la Metodología.....	18
1.2.2. Objetivos de la evaluación	19
1.2.3. Alcance de la evaluación	20
1.2.4. Plan de trabajo	20
1.2.5. Participantes.....	21
1.2.6. Fuentes de información	21
1.2.7. Validación de los resultados	22
1.2.8. Aseguramiento de calidad del ejercicio.....	23
1.2.9. Organización de la Evaluación	23
2. CONTEXTO DEL PAÍS.....	25
2.1. Situación política, económica y geoestratégica de Perú.....	25
2.2. La profesionalización de la función logística de adquisiciones públicas en Perú ...	33
3. EVALUACIÓN	35
3.1. Pilar I: Marco legal, regulatorio y de política.....	36
3.2. Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión	49
3.3. Pilar III: Operaciones de Contratación Pública y Prácticas de Mercado.....	86
3.4. Pilar IV: Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia	104
4. RECOMENDACIONES	123

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Indicadores de Gobernabilidad del Banco.....	27
Tabla 2. Indicadores Económicos	27
Tabla 3. Crecimiento del PIB.....	28
Tabla 4. Composición de las exportaciones de Perú a 2016.....	29
Tabla 5. Principales Indicadores Macroeconómicos de Perú, 2018-2019.....	30
Tabla 6. Carreras de logística aprobadas por SUNEDU a abril de 2018.....	33
Tabla 7. Niveles de certificación	42
Tabla 8. Informes de monitoreo y de auditorías disponibles para el público (como % del número total de informes producidos).....	68
Tabla 9. Decisiones sobre quejas y apelaciones en procesos de compra, disponibles para el público (como % del número total de quejas y decisiones sobre apelaciones)	69
Tabla 10. Documentos disponibles para el público general en el portal de la OSCE.....	69
Tabla 11. Documentos utilizados	77
Tabla 12. Presupuesto 2018	87
Tabla 13. Promedio de inversión presupuestada y ejecutada por servidor.....	87
Tabla 14. Relación entre entidades que debían entregar PDP y aquellas que entregaron la matriz de ejecución	88
Tabla 15. Niveles de certificación.....	92
Tabla 16. Oferta educativa en materia de contrataciones públicas	100
Tabla 17. Temas de profesionalización OSCE, 2019	101
Tabla 18. Reporte de Casos en comportamientos antiéticos en procesos de contratación pública (30.05.19).....	120
Tabla 19. Casos relacionados con procesos de contrataciones	121
Tabla 20. Tipo de delito.....	121

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Clasificación de resultados	8
Gráfica 2. ¿Conoce el Programa de Formación/Capacitación y Difusión del OSCE (MeEspecializo.pe)?.....	59
Gráfica 3. ¿Conoce el Programa de Formación/Capacitación y Difusión del OSCE (MeEspecializo.pe)?.....	59
Gráfica 4. Información empleada para el diseño de los cursos de formación	67
Gráfica 5. Formatos abiertos y estructurados	71
Gráfica 6. Formatos abiertos y estructurados	71
Gráfica 7. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor los cursos y/o programas para servidores públicos de los órganos encargados de las contrataciones que ofrece su institución?.....	82
Gráfica 8. Afirmaciones que describen mejor la contextualización de los casos prácticos utilizados en los cursos o programas de formación que ofrece su institución.....	82
Gráfica 9. Afirmaciones que describen mejor la contextualización de los ejemplos o casos prácticos utilizados en los cursos y/o programas de formación que ofrece su institución para servidores públicos de los órganos de contrataciones.....	84

Gráfica 10. ¿A cuál de los siguientes rangos salariales corresponde su ingreso mensual promedio actual como servidor público?	94
Gráfica 11. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en su cargo actual en el órgano encargado de las contrataciones?	95
Gráfica 12. ¿Cuánta es su experiencia total en órganos encargado de las contrataciones de entidades públicas (sume su experiencia pasada y actual si es que la tiene)?	95
Gráfica 13. ¿Considera usted que la competencia por contar con participantes en los cursos y/o programas de formación para servidores públicos de los órganos encargados de las contrataciones es abierta y libre?	97
Gráfica 14. ¿Cree usted que los cursos de formación MeEspecializo.com ofrecido por el OSCE limitan o restringe de alguna forma la oferta de formación de otras entidades públicas o privadas?	98
Gráfica 15. Diversidad en la oferta de formación	101

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Sigla	Concepto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IGC	Índice Global de Competitividad 2018
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEC	Órganos Encargados de las Contrataciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SICAN	Sistema de Certificación por Niveles
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TAG	Technical Advisory Group
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
WEF	Foro Económico Mundial

RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes

La profesionalización es un concepto integral que va más allá del desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos, especialmente de aquéllos que llevan a cabo funciones altamente técnicas y específicas como las de contrataciones públicas. La integralidad de la profesionalización en las compras públicas deviene de un concepto dual, en donde debe coexistir el reconocimiento de la función profesional del funcionario, así como las condiciones que se deben dar para que exista dicho reconocimiento.

En este sentido, la profesionalización de la función de contrataciones públicas busca el reconocimiento, además de la formación de conocimientos y habilidades; la actualización de ciertas materias; la enseñanza de nuevos conocimientos; el desarrollo de habilidades específicas para el cargo; la formación de valores éticos; la promoción de cambios organizacionales orientándolos a mejorar la eficiencia y eficacia; el desarrollo de la motivación del personal; la preparación gerencial y la inducción al puesto que resulta fundamental para construir una memoria institucional que permita la rápida incorporación de los funcionarios a sus puestos que, a su vez, impida la parálisis en la gestión pública.¹

Ahora bien, la profesionalización de la función logística de las compras y contrataciones públicas no es un sistema aislado del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas en su conjunto, y tampoco del contexto económico, político o cultural de un país. Factores como el tamaño de la economía, la organización político institucional o la cultura de transparencia influyen de manera importante en el desarrollo y fortalecimiento de la función logística de la contratación pública en su sentido más amplio, lo que incluye el proceso mediante el cual la función de la contratación pública constituye una profesión real de la más alta integridad y competencia, independiente de todas las demás profesiones existentes, así como el proceso mediante el cual las competencias y habilidades de los funcionarios de contratación pública se mejoran y reconocen.

Dada la relevancia que tienen las contrataciones públicas en el cumplimiento eficiente de las funciones y objetivos gubernamentales, se reconoció la necesidad de evaluar el estatus que guarda la profesionalización en el sistema de compras y contrataciones públicas de Perú. En ese sentido, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el Ministerio de Economía y Finanzas; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsaron la evaluación del Sistema de Contrataciones Públicas, Módulo de Profesionalización, a través de la metodología MAPS.

En general, de acuerdo con los resultados de la Evaluación de la profesionalización del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas (SCCP) del Perú bajo la metodología MAPS, el Sistema tiene un diseño y operación con mayor número de áreas de oportunidad y mejora, en comparación a las mejores prácticas internacionales, es decir, se registró una

¹ Pardo, Carmen (2005). El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. México: Auditoría Superior de la Federación. En línea: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf

mayor cantidad de indicadores y subindicadores clasificados como Brecha Menor y Brecha Mayor.

Como puede observarse en la Figura 1, 13 de los 21 indicadores tienen brechas menores, 5 se clasifican como brechas mayores –o indicadores negativos- que generan limitaciones a la obtención de mejores resultados en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, incluso creando una percepción pública sobre el sistema más negativa a la proporcionada por los datos objetivos. Cabe señalar que, únicamente se registraron 3 indicadores que cumplen enteramente con las prácticas internacionales; asimismo, a 5 de los indicadores les fueron asignadas banderas rojas.

Es importante mencionar que, el hecho de que se hayan registrado pocas prácticas que cumplan cabalmente con las mejores prácticas establecidas en el Módulo de Profesionalización del MAPS, no quiere decir que los resultados de las prácticas que se llevan a cabo en el sistema peruano no sean correctas, sino más bien establecen un parámetro de las áreas de mejora para cercarse a las mejores prácticas, especialmente tratándose de los subindicadores que se cumplen de forma parcial.

Figura 1. Síntesis de la evaluación

Pilar I	Pilar II	Pilar III	Pilar IV
Marco legal, regulatorio y de política	Marco institucional y capacidad de gestión	Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado	Rendición de cuentas, integridad y transparencia
1 (a) Reglas sobre la Profesionalización	3 (a) La política de profesionalización forma parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidad en contratación pública / La política de profesionalización:	6 (a) Disponibilidad de recursos de presupuesto suficientes / Se dispone de recursos del presupuesto suficientes para cubrir: 	9 (a) Consideraciones de ética en la política de profesionalización
1 (b) Reglas sobre la participación del sector privado / El marco legal reúne las siguientes condiciones:	4 (a) Planeación de la profesionalización	7 (a) Existencia de un marco de competencias en contratación pública	9 (b) Gestión por resultados y rendición de cuentas
2 (a) Reconocimiento de la contratación pública como función profesional	4 (b) Los sistemas de información para contratación pública incluyen datos idóneos para el apoyo eficiente de la profesionalización	7 (b) Existencia de un plan de carrera para contratación pública dentro del servicio civil 	10 (a) Existencia de mecanismos adicionales de apoyo para la integridad profesional 
2 (b) El reglamento de implementación define la política de profesionalización	4 (c) Monitoreo y evaluación de la política de profesionalización	7 (c) Plan de carrera de contratación pública es competitivo comparado con el resto del servicio civil 	10 (b) Implementación de mecanismos para sancionar a los profesionales por comportamiento antético 
2 (c) Compras estratégicas y especializadas, objetivos horizontales de política y obligaciones internacionales	5 (a) La política de profesionalización está basada en principios y normas sólidos / La política de profesionalización:	8 (a) El mercado es competitivo en materia de profesionalización 	
		8 (b) Acceso a activos de profesionalización	
		8 (c) Mercado de profesionalización abierto e inclusivo	

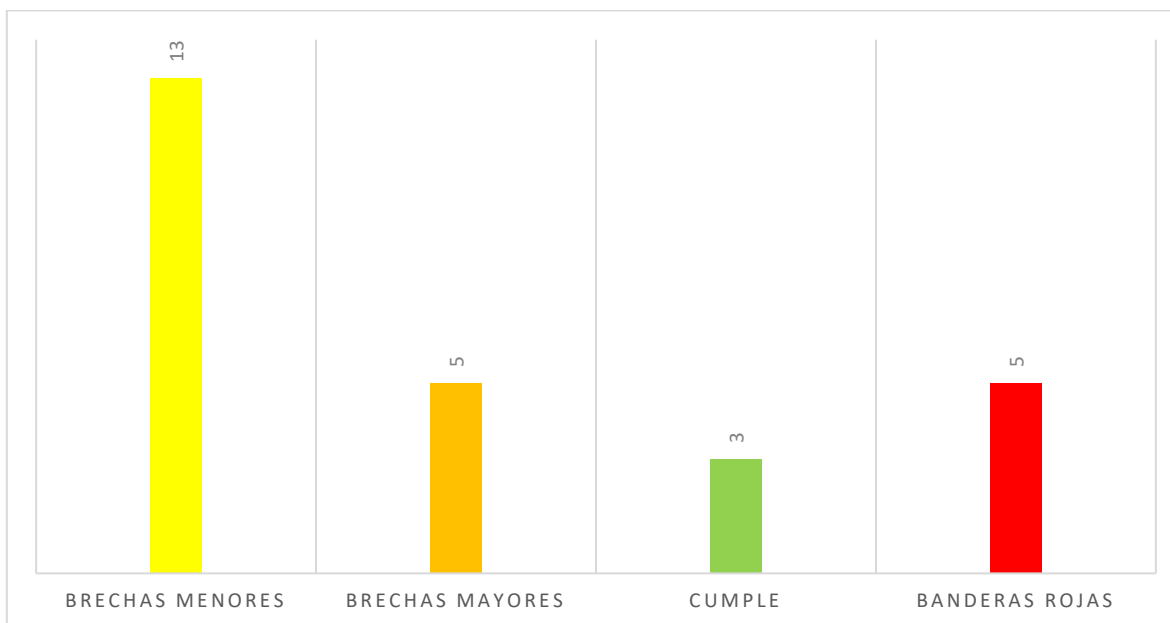
 Cumple Práctica
  Brecha Menor
  Brecha Mayor
  Bandera Roja

2. Síntesis de los principales resultados de la Evaluación.

Posterior a un exhaustivo proceso de evaluación y análisis de información, donde se registró la participación de diversos actores que proveyeron de insumos; los resultados generales son los siguientes: el 52% de los indicadores se evaluaron como brechas

menores, 48% como brechas mayores. Además, el 24% de los indicadores se les asignó bandera roja (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Clasificación de resultados



Fuente: elaboración propia.

Los resultados más significativos son:

Pilar I: Marco Legal, regulatorio y de política

- **No se identifican barreras a la entrada.** Según lo establecido en la normativa revisada no se identifican barreras a la entrada de la partición de actores del sector académico, social o privado en actividades asociadas a la profesionalización. Empero, no se clarifican los mecanismos y criterios para su participación en el mercado de profesionalización.
- **No se distingue con claridad el establecimiento de la profesionalización del sistema de contrataciones públicas como objetivo estratégico.** En el marco regulatorio de la profesionalización de Perú se distingue claramente entre los distintos niveles normativos, así como su relevancia como objetivo estratégico. Sin embargo, en cuanto a la profesionalización en el sistema de contrataciones públicas no se distingue con claridad su establecimiento como objetivo estratégico, es decir, forma parte de los objetivos de la OSCE y se establece su relevancia para el propio sistema, pero dicha definición se integra en un nivel normativo operativo
- **Responsables de la profesionalización.** Si bien existe claridad en las atribuciones que le corresponden tanto al SERVIR como al OSCE en la materia de

profesionalización, no hay claridad sobre la manera en qué se coordinan para no duplicar esfuerzos o para generar sinergias que fortalezcan las estrategias de profesionalización.

- **Reconocimiento de la actividad de contratación pública como profesión.** La Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas reconoce la actividad de contratación pública como profesión y como técnica.
- **La profesionalización de la contratación pública considera diferentes niveles profesionales, especializaciones, y un alto grado de multidisciplinariedad.** De acuerdo con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas la certificación para profesionales o técnicos se clasifica en distintos niveles.
- **Inexistencia de un reglamento de implementación.** No se identifica un reglamento de implementación que complemente y detalle las disposiciones normativas en materia de profesionalización, pero se identifica la existencia de un instrumento de política pública denominado “Política de Modernización de la Gestión Pública”. Sin embargo, en dicho documento no se desagregan los principios que debe seguir la profesionalización del sistema.
- **No existe un reglamento de implementación que establezca los perfiles, defina el plan de carrera, ni que garantice un nivel de conocimientos a los profesionales de contrataciones públicas.** No se identifica un reglamento de implementación con las características señaladas en el criterio de evaluación. Sin embargo, como parte de los elementos que conforman el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano se incorporan algunos de los elementos señalados. Lo mismo sucede con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD.

Pilar II

- **La política de profesionalización del país cumple con los criterios de evaluación.** La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se define en el apoyo de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidades en contratación pública. Además, está basada en una evaluación de la del sistema de contratación pública que orienta la definición la política. Igualmente, la Política permite que los profesionales en contratación pública tengan las calificaciones y competencias necesarias para los diferentes niveles profesionales que produzcan un desempeño sobresaliente en el sistema de compras dentro del cual están operando. Por último, dedica sus mejores esfuerzos a la entrega de mejores resultados

mediante la adopción un enfoque más estratégico, enfocado en resultados en lugar de centrarse exclusivamente en procesos.

- **Sistemas de información sobre contratación pública de fácil acceso, sin costo y ofrecen información relevante y actualizada. Asimismo, la información está disponible en datos abiertos.** El país cuenta con un Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), en el cual se puede acceder fácilmente y sin costo a información relevante sobre: Aspectos generales del SEACE; Plan Anual de Contrataciones; Procedimientos de Selección; Contratos; Módulo usuarios para entidades públicas y Proveedores. Además, se cuenta con un Sistema de Inteligencia de Negocios implementado por el OSCE, denominado CONOSCE y también se puede acceder al Portal Perú Compras.
- **Evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.** No se cuenta con elementos para determinar que el monitoreo consiste en mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.
- **Profesionalización basada en principios.** La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR. Con apoyo de diagnósticos se ha podido identificar la brecha de conocimientos y orientar las capacitaciones del personal. El OSCE mejoró el enfoque de la certificación de servidores estableciendo objetivos orientados a mejorar las capacidades de los servidores.
- **Profesionalización incluye combinación de conocimientos teóricos y prácticos.** La política de profesionalización incluye el reconocimiento y evaluación de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos a través de capacitación y educación específica, junto con experiencia práctica. Existiendo un balance adecuado entre teoría y práctica en los cursos ofertados.

Pilar III

- **Sin claridad acerca de los recursos presupuestarios.** De acuerdo con los datos revisados existe una evidente diferencia entre el presupuesto programado y el ejecutado referente a la profesionalización en materia de contrataciones públicas para el año 2018. Es decir, del total del presupuesto programado se ejecutó únicamente el 23.6%, lo que evidencia un error programático del presupuesto y el gasto.

En ese sentido, no se tiene claridad sobre si el presupuesto es suficiente para cumplir con el objetivo estratégico de la profesionalización, o por el contrario, si es insuficiente. Lo anterior, ya que debido a la inconsistencia de la programación y de la ejecución no se cuentan con datos suficiente para sustentar dicha afirmación.

Asimismo, no existe una posición homogénea acerca de la suficiencia presupuestaria por parte de las entidades participantes en el llenado de cédulas, en este tenor el 57% de las entidades participantes en la etapa de recolección de información considera que el criterio que evalúa si se dispone de recursos del presupuesto suficientes para cubrir la educación/capacitación de los funcionarios de compras tiene un cumplimiento parcial. Asimismo, el 29% de los participantes considera que el criterio no se cumple, ya que no existe sustento normativo y el 14% considera que el criterio sí se cumple.

- **Reducida participación en el financiamiento de capacitación por parte de las entidades públicas.** Únicamente el 52% de las entidades presentaron Plan de Desarrollo de Personas (PDP) durante 2018; de este total sólo el 26% entregó la Matriz de Ejecución del PDP 2018. En ese sentido, se observa una desvinculación en la participación de los entes públicos en el financiamiento de capacitación en materia de contrataciones públicas.
- **Marco de competencia por niveles, pero no por especialidades.** Se ha desarrollado un marco de competencia en contratación pública que incluye diferentes niveles profesionales, por medio de las certificaciones. Sin embargo, no se incluyen las competencias a desarrollar por especialidades particulares.
- **Marco de competencias vinculado con evaluación y planeación de carrera, pero sin identificación de necesidades particulares.** Se distingue una clara vinculación entre el marco de competencias en contratación pública, la evaluación de capacidades y la planeación de carrera. Sin embargo, no se distingue con claridad su vinculación con la identificación de necesidades de educación particulares de los servidores públicos.
- **Esfuerzos aislados en el plan de carrera en contrataciones públicas.** No se identifica un plan de carrera dirigido exclusivamente a los servidores públicos con atribuciones en contrataciones públicas, pero se distinguen esfuerzos aislados que conformarían elementos de un plan de carrera como la certificación por niveles y las acciones estratégicas del PEI 2019-2022.
- **Programas de profesionalización disponibles en el ámbito académico y privado.** Se considera que existen programas académicos y de capacitación disponibles en diversas instituciones académicas y que no existen restricciones que limiten la oferta de los mismos.
- **Programas de formación adaptados al entorno nacional.** Los programas de educación y capacitación disponibles están adaptados al contexto país, y corresponden a la realidad del servicio público y sus necesidades.
- **Distorsiones en el mercado.** No se distingue ningún criterio dentro de los instrumentos de planeación como el PEI 2019-2021 o en las políticas de modernización del servicio público que establezcan claramente límites a la participación en el mercado de la

profesionalización de actores de los distintos sectores. Sin embargo, tampoco se identifica elementos que fortalezcan dicha participación.

- **Planes y programas no permiten evaluar los programas.** se considera que el criterio se cumple parcialmente, puesto que en la revisión documental no se identifica ningún elemento que permita que los beneficiarios puedan realizar una evaluación de los programas según sus necesidades. Asimismo, se distingue una divergencia de opiniones por parte de las entidades que llenaron las cédulas.

Pilar IV

- **Realización periódica de auditorías y acciones de supervisión** que incluyen revisiones de desempeño y juicio profesional, no obstante, no se localizó un plan o programa de auditorías con tiempos y entidades definidas.
- **El servicio civil contempla mecanismos para sancionar la conducta antiética**, incluidas las violaciones al código de ética. Sin embargo, no se cuenta con información sobre mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética.
- **Escasa oferta de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública**, para profesionales de contratación pública, auditores, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil.

Principales recomendaciones

En la siguiente figura se anexan las principales recomendaciones para cerrar las brechas identificadas a lo largo de la evaluación:

- **Pilar I:** Marco legal, regulatorio y de política

Reformar o generar un instrumento normativo que defina con claridad que la profesionalización en la contratación pública es un objetivo estratégico.

- Se recomienda reformar o generar un instrumento normativo que defina con claridad que la profesionalización en la contratación pública es un objetivo estratégico del gobierno de relevancia nacional. La responsabilidad de impulsar la reforma o generar el nuevo instrumento deberá ser de forma colaborativa entre las autoridades responsables de la profesionalización y modernización del Estado, es decir, el SERVIR, así como de la autoridad encargada de las contrataciones públicas. Lo anterior, ya que es una responsabilidad compartida al ser un factor nodal en la ejecución del presupuesto público nacional.

Claridad en responsabilidad diferenciada en la profesionalización en contrataciones públicas.

- Se recomienda establecer con mayor claridad las responsabilidades diferenciadas en materia de profesionalización entre el SERVIR y e OSCE. Así como abrir la posibilidad de impulsar estrategias conjuntas para ampliar el alcance de la profesionalización en contrataciones públicas.

Precisión en la definición de mecanismos y criterios para la participación de distintos sectores en el mercado de profesionalización.

- Se recomienda que, como parte de la normativa referente a las contrataciones públicas, ya sea Ley, reglamento o cualquier normativa con mejor nivel; se incorpore con mayor precisión los mecanismos y criterios para la participación de distintos sectores en el mercado de profesionalización en materia de contrataciones públicas.

Fortalecer la relevancia de la profesionalización de la contratación pública en el ámbito normativo.

- Se recomienda fortalecer la relevancia de la profesionalización de la contratación pública, ya sea en la normativa referente a la Política Nacional de Modernización o en la normativa de contrataciones Públicas. Siempre buscando que dicha definición se encuentre en un nivel jerárquico normativo de alto nivel que sirva para impulsar a la profesionalización como uno de los elementos nodales para eficientar a la función logística en el país.

Incorporar en el marco normativo la importancia de la vinculación de la calidad del gasto y el impacto de la profesionalización.

- Incorporar al marco normativo de la contratación pública el señalamiento de la relevancia entre la vinculación de la calidad del gasto y el impacto de la profesionalización. Dicho señalamiento puede ser incorporado en el reglamento, circulares u otros instrumentos normativos con menor nivel.

Generar un reglamento de implementación de la política de profesionalización.

- Se recomienda generar un reglamento de implementación de la política de profesionalización que detalle las estrategias, acciones, componentes, valores y responsables de la implementación de la política. Es importante señalar que, el reglamento de implementación deberá tener coherencia con la PMGP, lo anterior para fortalecer la coherencia externa entre los instrumentos de política.
- El reglamento deberá considerar las particularidades en la materia, las organizaciones, los planes de carrera, la definición de perfiles y previo diagnóstico de las necesidades del sistema de contrataciones de Perú.

- **Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión;**

Planes de profesionalización integrales

- Los planes de profesionalización cumplen con la realización de un diagnóstico en colaboración con los sectores interesados relevantes; también, contemplan una definición clara de los objetivos y tienen metas compartidas. Sin embargo, es recomendable que los planes también abarquen la concertación, la planeación detallada y el monitoreo. Asimismo, se recomienda que los planes de profesionalización contemplen mecanismos para garantizar su consistencia y vinculación con los del fortalecimiento institucional.

Acceso a información completa, detallada y desagregada.

- Es necesario, que los sistemas consideren el acceso a información sobre necesidades, capacidades y brechas existentes. Finalmente, sería aconsejable que estos datos se encuentren disponible en formatos abiertos y estructurados, legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones.

Política de profesionalización que reconozca las destrezas básicas de los profesionales

- Las autoridades reguladoras y normativas deben asegurar que la política de profesionalización reconozca las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales; puesto que, la percepción de los encuestados difiere en cuanto a este reconocimiento.

Adecuada articulación entre los planes de profesionalización y los planes estratégicos para el sistema de compras.

- Es aconsejable que la normativa del país considere una adecuada articulación entre los planes de profesionalización y los planes estratégicos para el sistema de compras. Esto debido a que los planes de profesionalización son elaborados por cada entidad y no necesariamente son consistentes con los demás planes estratégicos para el sistema de compras, ya que esto no es un requisito por ley. Para ello, también se aconseja la participación coordinada y conjunta de las autoridades competentes involucradas.

Sistema de medición de desempeño

- Dado que no fue posible corroborar la existencia de un sistema como el señalado, entonces resulta aconsejable que primero el país trabaje en constituir un sistema de medición de desempeño, para esto ya cuenta con algunas directrices normativas sobre la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Principalmente, se recomienda que el monitoreo y la evaluación de la política de profesionalización se encuentren integrados al sistema de medición de desempeño que al efecto elabore el país.

Evaluación del impacto de la profesionalización.

- Se recomienda que se consideren mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra a través del monitoreo que al respecto realice la autoridad reguladora.

- **Pilar III: Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado; y,**

Fortalecer la planeación y ejecución presupuestaria de la profesionalización.

□ Se recomienda fortalecer la planeación y ejecución presupuestaria, a través de la implementación de instrumentos basados en resultados.

Obligatoriedad en la planeación de la profesionalización.

□ Se recomienda establecer la obligatoriedad de entregar los instrumentos de planeación de personal para fortalecer el seguimiento y la organización de la profesionalización. Asimismo, se recomienda implementar mecanismos tecnológicos para facilitar el llenado y envío de dichos instrumentos.

El marco de competencias apegado a las necesidades.

□ Se recomienda que al marco de competencias en contrataciones públicas se desagregue por especialidades particulares y las necesidades específicas de los servidores públicos.

Elaborar un plan de carrera integral.

• Se recomienda articular los esfuerzos aislados para conformar un plan de carrera robusto para los servidores públicos con atribuciones en contrataciones públicas el cual se desagregue por etapas y elementos del proceso de contratación, así como que establezca los criterios para ser acreedor de una promoción.

Fortalecer vínculos para acceder a mercados de profesionalización

□ Se recomienda que la autoridad responsable de la profesionalización en las contrataciones públicas fortalezca vínculos institucionales con organismos privados y públicos que provean el servicio de capacitación. Lo anterior para que los servidores públicos tengan la posibilidad de acceder a la oferta que imparten con costos menores a los ofrecidos en el mercado.

Estudio diagnóstico para identificar prácticas internacionales sobre contenidos temáticos.

□ Se recomienda que el OSCE realice un estudio diagnóstico para identificar las tendencias temáticas innovadoras en capacitación a nivel internacional, y las contraste con las necesidades de capacitación de los servidores públicos que forman parte del sistema. De esta manera generar o impulsar la impartición de nuevos cursos, talleres, etc., con enfoque novedoso y exitoso en las prácticas internacionales.

- **Pilar IV:** Rendición de cuentas, integridad y transparencia.

Gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública.

□ La política de profesionalización está orientada a resultados. Sin embargo, es recomendable que se incluyan la gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública como parte de los elementos que la integren. En este sentido, sería deseable que también los Planes de Desarrollo de las Personas que elaboran las entidades contemplaran estos elementos.

Ampliar la oferta de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública

□ Se recomienda a la autoridad reguladora promover la capacitación y realizar una adecuada planeación de los cursos y programas. La planeación debe permitir acercar este tipo de contenidos al mayor número posible de funcionarios y considerar horarios y fechas viables para la asistencia de los funcionarios.

Mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética

□ Si bien el Servicio Civil contempla mecanismos para sancionar la conducta antiética de los servidores públicos, incluidas las violaciones al código de ética, es necesario que se cuente con mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética. Puesto que, la prevención de conductas antiéticas y la detección oportuna de los casos, podría evitar gastos adicionales, por lo que el país debe brindar la importancia debida a estos dos rubros.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes de la evaluación

La contratación pública es un elemento fundamental del buen gobierno. Por medio de dicha actividad los gobiernos se proveen de insumos para la prestación de servicios públicos a la población, así como para el funcionamiento de los programas, proyectos, estrategias, y acciones de gobierno. Asimismo, a través de las contrataciones públicas se adquieren servicios y productos para la operación cotidiana de las oficinas públicas (papelería, software, servicios de limpieza, etc.); otro ejemplo de la relevancia de tal actividad es la contratación de investigaciones especializadas para fortalecer la toma de decisiones de los servidores públicos.

En el caso de Perú la relevancia no es menor, de acuerdo con datos de la OCDE, en Perú la contratación pública representa el 50.7% del gasto gubernamental y 11.6% del Producto Interno Bruto (PIB)². Cabe señalar que, en los últimos años (entre 2016 y 2017) el gobierno peruano ha emprendido una serie de reformas con el fin de fortalecer el sistema nacional de contrataciones públicas.

Ahora bien, los servidores públicos juegan un rol primordial en el funcionamiento eficaz de los procedimientos de las contrataciones públicas, así como en aplicación de las mejoras al sistema. Por esta razón, es necesario contar con una fuerza laboral con altos estándares profesionales; capacitación continua, conocimientos técnicos, habilidades psicosociales, etc.

En ese sentido, dada la relevancia de la participación de los servidores públicos en el funcionamiento del sistema de contrataciones públicas de Perú, se reconoció la necesidad de evaluar el estatus que guarda su profesionalización. Por tal motivo, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el Ministerio de Economía y Finanzas; y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron la evaluación del módulo de profesionalización del Sistema a través de la metodología MAPS.

Debido al contexto nacional y a la organización general del sistema de compras y contrataciones públicas peruano se ha definido que el alcance³ de la Evaluación del módulo de profesionalización del MAPS corresponda al nivel nacional, lo que incluirá entidades del gobierno central, gobiernos regionales, organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio e instituciones académicas y universidades para los principales tipos de contratación: bienes, servicios y obras, financiados con presupuesto público.

² OECD (2017). *La Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidad y Coordinación*. OECD Publishing. En línea: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-contratacion-publica-en-el-peru_9789264281356-es#page22

³ Se considerará que la evaluación se da a nivel nacional, dado que todas las partes del gobierno serán cubiertas. Lo anterior, debido a que Perú es un país con forma de gobierno de República Unitaria Representativa, por lo cual, el alcance de los entes y agencias públicas con competencia en materia de contrataciones públicas ejercen sus funciones e implementan la normativa a nivel nacional, lo que incluye a todas las regiones y departamentos; así también como instituciones educativas, gremios profesionales y sociedad civil.

La evaluación se organiza en cuatro apartados, correspondientes a los cuatro pilares del Módulo de Profesionalización MAPS:⁴

- Pilar I: Marco legal, regulatorio y de política;
- Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión;
- Pilar III: Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado; y,
- Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia.

El presente trabajo ha sido fruto del esfuerzo de múltiples entidades y profesionales que han aportado su conocimiento e información de calidad para la evaluación. Especial agradecimiento al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), quien tuvo un destacado rol en el relevamiento de los indicadores cuantitativos y análisis de los indicadores cualitativos.

El documento está organizado en tres secciones principales:

- I. **Introducción.** En este apartado presenta una guía general para la lectura de la información relevada para la evaluación como: la metodología de la evaluación, objetivos, alcances, y proceso de la misma.
- II. **Contexto del país.** Presenta una síntesis del contexto nacional y de sus prácticas en la materia.
- III. **Evaluación.** Se presentan los hallazgos para la evaluación, es decir, se reporta la información recopilada para efectuar la evaluación del Pilar, así como la información levantada en el Taller de Validación de dicha información.

1.2. Metodología y organización de la evaluación

La presente evaluación fue ejecutada siguiendo la metodología MAPS: *Methodology for Assessing Procurement Systems*, Módulo Profesionalización. Toda la información específica respecto a sus contenidos y herramientas puede ser encontrada en el sitio web www.mapsinitiative.org.

En los siguientes apartados se desarrollará con mayor detalle la forma en que se aplicó la Metodología MAPS, Módulo de Profesionalización, para el caso concreto de Perú.

1.2.1. Descripción de la Metodología

El objetivo de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS) es suministrar una herramienta armonizada para ser utilizada en la evaluación de sistemas de contratación pública. El resultado de la implementación de la metodología busca contribuir a la construcción de una base para diseñar un sistema armonizado para el

⁴ Para mayor información revisar el apartado de metodología.

desarrollo de iniciativas y reformas tendientes a mejorar la capacidad y disminuir las debilidades del mismo.

El marco analítico de la Metodología MAPS consta de una metodología básica para evaluaciones, y varios módulos complementarios. Dichos módulos complementan la metodología básica de la evaluación y se encuentran enfocados en áreas específicas de política de contratación pública, y los países los pueden utilizar según sus necesidades individuales.

Ahora bien, el **Módulo de Profesionalización de MAPS** ha sido diseñado para ser utilizado como una herramienta independiente de evaluación. El propósito del módulo es suministrar una herramienta armonizada para su uso en la evaluación de la profesionalización. Tal como se menciona arriba, el enfoque modular depende de los resultados de una evaluación integral y previa del sistema de contratación pública de un país, utilizando la metodología básica de MAPS. Los resultados de esa evaluación básica deben ser utilizados para garantizar un entendimiento adecuado del contexto y para facilitar una aplicación dirigida de este módulo.

Es relevante mencionar que el módulo consta de 10 indicadores y subindicadores de evaluación. Los indicadores se basan en cuatro Pilares de la metodología MAPS: a) el marco legal y de política: actual; b) el marco institucional y su capacidad de gestión; c) operaciones de compras y prácticas del mercado; y d) responsabilidad, integridad y transparencia del sistema de contratación pública

1.2.2. Objetivos de la evaluación

Los principales objetivos de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones en Perú, Módulo Profesionalización bajo la Metodología MAPS, son los siguientes:

- 1) Identificar las mejores prácticas en materia de profesionalización de la función de adquisiciones públicas, a fin de determinar el estado de la profesionalización de la función logística en el Perú y estar en posibilidad de implementar estrategias de desarrollo de competencias, considerando los avances en materia de certificación y capacitación de operadores logísticos emprendidos por el OSCE.
- 2) Evaluar, en el contexto de las mejores prácticas internacionales, el estado de las competencias técnicas de los perfiles de la contratación pública, a través de la identificación de los diversos instrumentos de capacitación, formación y malla curricular. Lo anterior, a fin de fortalecer la formación técnica de la función de adquisiciones y de construir un modelo formal de la profesión en materia de compras públicas.
- 3) Identificar, en el contexto de las mejores prácticas internacionales, el estatus de las técnicas y herramientas que se utilizan en el Perú para la implementación de la certificación de competencias profesionales de la función de adquisiciones, a fin de fortalecer las características de la certificación y la sostenibilidad operativa de la misma.

1.2.3. Alcance de la evaluación

El alcance de la presente evaluación es a nivel nacional, dado que todas las partes del gobierno serán cubiertas. Lo anterior, debido a que Perú es un país con forma de gobierno de República Unitaria Representativa, por lo cual, el alcance de los entes y agencias públicas con competencia en materia de contrataciones públicas ejercen sus funciones e implementan la normativa a nivel nacional, lo que incluye a todas las regiones y departamentos; así también como instituciones educativas, gremios profesionales y sociedad civil.

1.2.4. Plan de trabajo

Para alcanzar los objetivos de la evaluación y asegurar cumplimiento con la metodología MAPS, se plantearon las siguientes tareas que giran alrededor de las siguientes funciones clave:

- 1) Planeación y Elaboración de la Evaluación
 - a. Identificación de las partes interesadas (*stakeholders*) y entidades participantes.
 - b. Identificación de líderes de pilar.
 - c. Elaboración de Nota Conceptual, análisis de contexto país.
- 2) Conducción de la Evaluación
 - a. Levantamiento de información para indicadores y sub indicadores: Identificación de fuentes de información, elaboración de encuestas, muestreo de casos y preparación e implementación de la evaluación de indicadores.
 - b. Análisis y evaluación de información central y anexos.
- 3) Elaboración de Informes
 - a. Redacción del documento base, fundamento del análisis de los indicadores.
 - b. Redacción del documento por cada Pilar.
 - c. Revisión interna por el comité directivo.
 - d. Realización de ajustes y redacción de versión final.
 - e. Análisis y evaluación de resultados.
 - f. Ajuste de los documentos por Pilar con base en los resultados.
 - g. Identificación de banderas rojas y debilidades.
 - h. Elaboración del Módulo de Profesionalización de la Metodología MAPS.
 - i. Revisión externa e interna del módulo.
 - j. Ajustes y elaboración de la versión final.
 - k. Comunicación y difusión del documento.

1.2.5. Participantes

El equipo de evaluación estuvo conformado por:

- a. Representantes de las diferentes áreas del Organismo Supervisor de las Contrataciones (OSCE).
- b. Expertos internacionales: un Consultor experto internacional y un consultor para la recopilación y análisis de la información cuantitativa para la construcción de los indicadores cuantitativos.
- c. Socios externos internacionales: Representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); de la Cooperación Suiza en el Perú, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); y, de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).

Asimismo, al tratarse de una autoevaluación de las propias instancias y entes del gobierno, hubo un acompañamiento a lo largo de todo el diagnóstico de otras entidades públicas, organismos nacionales e internacionales con experiencia en la materia. Tal es el caso de las instituciones líderes por pilar, organizaciones de la sociedad civil, ONGs, la academia, cámaras de comercio, el Comité Directivo y el Grupo Asesor Técnico (Technical Advisory Group, TAG -por sus siglas en inglés-). El TAG en la presente evaluación estará conformado por el Banco Mundial y la OCDE.

1.2.6. Fuentes de información

Las fuentes de información que sirvieron como base para la elaboración de la evaluación fueron las siguientes:

- a. Formularios/Plantillas de información que fueron requeridas por OSCE y rellenas electrónicamente por los principales actores (stakeholders) que intervienen en materia de profesionalización de las contrataciones públicas en el Perú. Los actores respondieron a cada uno de los criterios contenidos en los subindicadores de cada indicador de la metodología, de acuerdo con sus funciones y competencias.
- b. Entrevistas, cuestionarios y grupos focales para recabar información de carácter cuantitativo, especialmente en materia de contenidos de los cursos y capacitaciones en materia de contrataciones públicas.
- c. Sistema de Certificación por Niveles (SICAN): <http://portal.osce.gob.pe/osce/certificacion>;
- d. Nulidades registradas en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE;
- e. Reporte de la Corrupción en el Perú, Mayo 2017 de la Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>;
- f. La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, 2017:

<https://www.oecd.org/publications/la-contratacion-publica-en-el-peru-9789264281356-es.htm>;

- g. Diseño y Promoción del Sistema de Certificación del Personal de los Órganos Encargados de las Contrataciones (OEC) en la Formulación de los Perfiles de los Funcionarios y los Servidores Públicos, IMP Consultores: <https://extendaplus.es/impconsultores/proyectos/diseno-y-promocion-del-sistema-de-certificacion-del-personal-de-los-organos-encargados-de-las-contrataciones-oec-en-la-formulacion-de-los-perfiles-de-los-funcionarios-y-los-servidores-publicos-de-pe/>.
- h. Información recabada en el Taller de Validación llevado a cabo el 16 de julio de 2019 en Lima, Perú, organizado por el OSCE y el BID. En dicho taller participaron alrededor de 58 entes públicos y privados, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, la academia y la Cámara de Comercio de Lima.

1.2.7. Validación de los resultados

Con el objetivo de validar los resultados preliminares de la evaluación el 16 de julio de 2019, se llevó a cabo el Taller de Validación. Este trabajo se efectuó por los representantes de las principales entidades interesadas en la profesionalización de la función de las contrataciones públicas, entre ellas entidades públicas, que incluyen entidades regionales, instituciones de entrenamiento, la Cámara de Comercio de Lima, representantes de la sociedad civil y organismos de investigación con iniciativas en la materia. Se conformaron 4 grupos de trabajo, uno para cada uno de los cuatro pilares de la Metodología MAPS, Módulo Profesionalización.

Las organizaciones participantes fueron las siguientes:

Entidades del gobierno central • Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas. • Central de Compras Públicas (Perú Compras). • Contraloría General de la República. • Ministerio de Educación. • Ministerio de Energía y Minas. • Sineace. • Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). • Ministerio del Ambiente. • Ministerio de Trabajo. • Ministerio de Salud. • Presidencia de Consejo de Ministros. • Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Gobiernos regionales/municipales • Gobierno Regional del Departamento de Ayacucho. • Gobierno Regional del Departamento de Cajamarca. • Gobierno Regional del Departamento de Cusco. • Municipalidad Distrital de Miraflores. • Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Organizaciones no Gubernamentales • Asociación Civil Transparencia. • Proética.
Sector privado • Cámara de Comercio de Lima.
Instituciones académicas • Universidad Continental. • Universidad San Martín de Porres.

1.2.8. Aseguramiento de calidad del ejercicio

Este informe ha sido sometido al procedimiento de aseguramiento de la calidad convenido por el Grupo de Trabajo para la Revisión del MAPS, según lo establecido en el documento Guidance Note: Quality Assurance and Approval During the Transition Phase (Draft 7 June 2018). Para la revisión de la nota conceptual y del reporte de la evaluación se conformó un grupo técnico asesor (Technical Advisory Group) **integrado por el Banco Mundial (WB), la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)**"

1.2.9. Organización de la Evaluación

- **Comité Directivo**

El Comité Directivo, designado por el Gobierno del Perú, que aprobó los objetivos, metodología y resultados de la evaluación, con la participación de las siguientes instituciones:

- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), quien lo presidió.
- **Equipo Evaluador - Assessment Team:**
 - OSCE: Patricia Seminario Zavala, Coordinadora del Estudio.
 - Instituciones coordinadoras coadyuvantes: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
 - Asesores expertos internacionales:
 - Javier Dávila, Especialista Líder BID.
 - Gabriele María del Monte, Especialista senior del BID.
 - Susana Leticia García García (México), Experta internacional.
 - Carlos Ortiz (Colombia), Experto en indicadores de desempeño.

2. CONTEXTO DEL PAÍS

La profesionalización de la función logística de las compras y contrataciones públicas no es un sistema aislado del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas en su conjunto, y tampoco del contexto económico, político o cultural de un país. Factores como el tamaño de la economía, la organización político institucional o la cultura de transparencia influyen de manera importante en el desarrollo y fortalecimiento de la función logística de la contratación pública en su sentido más amplio, lo que incluye el proceso mediante el cual la función de la contratación pública constituye una profesión real de la más alta integridad y competencia, independiente de todas las demás profesiones existentes, así como el proceso mediante el cual las competencias y habilidades de los funcionarios de contratación pública se mejoran y reconocen. En consecuencia, para su correcta evaluación, es preciso tomar en cuenta este contexto país y la organización general de la profesionalización de la función de compras y contrataciones que de ahí deriva, las que son descritas en esta sección. Así, podrán segmentarse mejor los análisis y soluciones, comprender si hay problemas exógenos, que no dependen de las políticas en esta área, o bien, pudieran no ser tan relevantes para las características o intereses del país. De igual forma, es importante tener presente que el contexto país colaborará con el examen de factibilidad de las propuestas de mejora, así como, en su caso, asignar prioridad.

2.1. Situación política, económica y geoestratégica de Perú

Organización política

Perú es una República Presidencialista, democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno nacional es unitario, representativo y descentralizado, organizado según el principio de la separación de poderes. La República está conformada por 26 circunscripciones, de las cuales, existen 24 departamentos y 2 provincias, siendo éstas últimas la Provincia Constitucional del Callao - que cuenta con un gobierno regional propio sin pertenecer a ningún departamento- y Lima - que no depende del gobierno regional de su departamento-. Los departamentos son: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. Asimismo, el país está conformado en los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo se conforma por el Presidente de la República, quien ejerce las funciones de jefe de estado y el jefe de gobierno. El Presidente, jefe y titular del Poder Ejecutivo, ejerce su encargo por un término de 5 años, con posibilidad de reelección no consecutiva. El poder Legislativo lo conforma el Congreso Unicameral de la República del Perú con 130 escaños y conformado por miembros elegidos de forma directa en distritos electorales de múltiples escaños por voto de representación proporcional de partidos para cumplir mandatos de 5 años. Asimismo, el Poder Judicial está encabezado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia con competencia en todo el territorio nacional; en segundo lugar

se encuentran las Cortes Superiores de Justicia con competencia los Distritos Judiciales; en tercer lugar se encuentran los Juzgados de Primera Instancia con competencias provinciales; en cuarto lugar los Juzgados de Paz Letrados, con competencia distrital; y, en quinto lugar los Juzgados de Paz (no letrados), encargados de resolver asuntos judiciales considerados sencillos o de baja cuantía.

La administración pública se conforma por el Presidente de la República, quien designa al Consejo de Ministros, compuesto por los jefes de las carteras sectoriales y por un Presidente del Consejo. El Consejo de Ministros es el órgano encargado de la dirección y la gestión de los servicios públicos del Estado. A su vez, la administración pública también se conforma por los ministerios, los gobiernos regionales y locales. Asimismo, el Poder Ejecutivo se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de los organismos públicos descentralizados; los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; y, las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen funciones administrativas. Finalmente, la administración pública también se compone del Poder Legislativo y Judicial.

Geopolítica y población

Perú abarca una extensión territorial de 1,285,215.6 km cuadrados, lo que representa el 99,60% del total de la superficie territorial del país; asimismo, cuenta con una superficie lacustre de 4,996,28 km² (0,39%), y una superficie insular de 133,40 km² (0,01%).² El país comparte frontera con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, con una extensión territorial de 1,529; 1,506; 2,822; 1,047; y, 169 km cuadrados, respectivamente.⁵

Perú cuenta con una población de 31,237,385 habitantes al 2017, de acuerdo con los Censos Nacionales 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, ejecutados el 22 de octubre de ese año. Del total de población, el 26,4% tiene de 0 a 14 años; 61,7% de 15 a 59 años y 11,9% de 60 y más años de edad. En este sentido, Perú, como parte de los países en plena transición demográfica, experimenta un proceso de envejecimiento poblacional, lo que se evidencia considerando que de acuerdo a los Censos citados, en el periodo 1993-2017, la proporción de la población menor de 15 años disminuyó de 37,0% a 26,4% mientras que la de adultos mayores (60 y más años) incrementó de 7,0% a 11,9%.⁶

Gobernabilidad

Las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país se denomina gobernabilidad, lo que incluye el proceso, por el cual, los gobiernos son elegidos, monitoreados, supervisados y reemplazados, la capacidad del gobierno para formular e

⁵ Territorios y Suelos, INEI. Consultado el 7 de junio de 2019: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/.../Est/.../cap01.pdf>

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Consultado el 7 de junio de 2019: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-del-peru-totalizo-31-millones-237-mil-385-personas-al-2017-10817/>

implementar políticas sólidas, y el respeto de los ciudadanos y del estado por las mismas instituciones que regulan las relaciones económicas y sociales entre ellos.⁷

De acuerdo con el Indicador de Gobernabilidad del Banco Mundial, a lo largo de los últimos diez años en los que se ha medido este índice (2007 a 2017) en términos de percentiles (0-100, siendo 100 la calificación más alta), Perú está muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, pero ha ido mejorando -aunque no significativamente- o manteniéndola en materia de rendición de cuentas e imperio de la ley. No obstante, en materia de control de la corrupción la posición del país ha ido empeorando.

Tabla 1. Indicadores de Gobernabilidad del Banco⁸

	Rendición de cuentas		Imperio de la ley		Control de la corrupción	
	OCDE	Perú	OCDE	Perú	OCDE	Perú
2007	87	51	88	27	85	50
2012	87	54	88	35	85	44
2017	87	55	87	33	85	39

Para 2017, en comparación con Chile, Colombia y Costa Rica, países con niveles similares de desarrollo y miembros o en calidad de adhesión a la OCDE, Perú se coloca significativamente por debajo de Chile y Costa Rica, pero por arriba en rendición de cuentas y relativamente al mismo nivel en imperio de la ley y control de la corrupción que Colombia.

El rubro control de la corrupción es en el que Perú ha presentado un retroceso considerable en los últimos años, ubicándose en 2017 en un nivel de 39, cuando hacía diez años se ubicaba en el 50. Los tres países, Chile, Colombia y Costa Rica, igualmente se ubican por arriba de Perú al presentar indicadores de 82, 44 y 67, respectivamente.

Economía Nacional

La economía peruana es la cincuentava más grande del mundo, siendo la sexta más grande de América Latina.⁹ De acuerdo con los indicadores económicos del Banco Mundial, en 2017 el Producto Interno Bruto (PIB) de Perú fue de 211,39 billones de dólares estadounidenses corrientes, lo que representa un crecimiento porcentual del 30 por ciento con respecto al año 2010.

Tabla 2. Indicadores Económicos¹⁰

Indicador	Monto
PIB (billones de dólares corrientes de EUA)	211,39

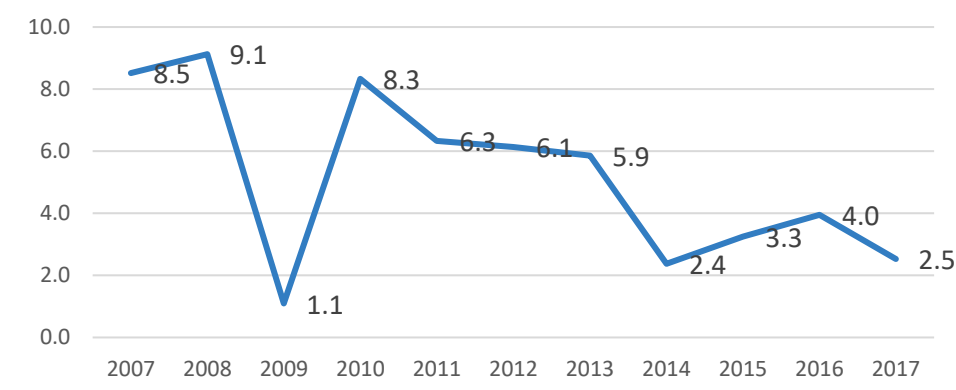
⁷ World Bank. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁸ Worldbank. Consultado el 7 de junio de 2019: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

⁹ INEI. Consultado el 7 de junio de 2019: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

¹⁰World Bank, Country Profile: Peru. https://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=PER

PIB Crecimiento (% anual)	2.5
Inflación real (% anual)	3.9
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (% del PIB)	7.0
Industria incluyendo construcción (% del PIB)	30.0
Exportación de bienes y servicios (% del PIB)	24.0
Importación de bienes y servicios (% del PIB)	23.0

Tabla 3. Crecimiento del PIB*PIB, Crecimiento Anual (%)*

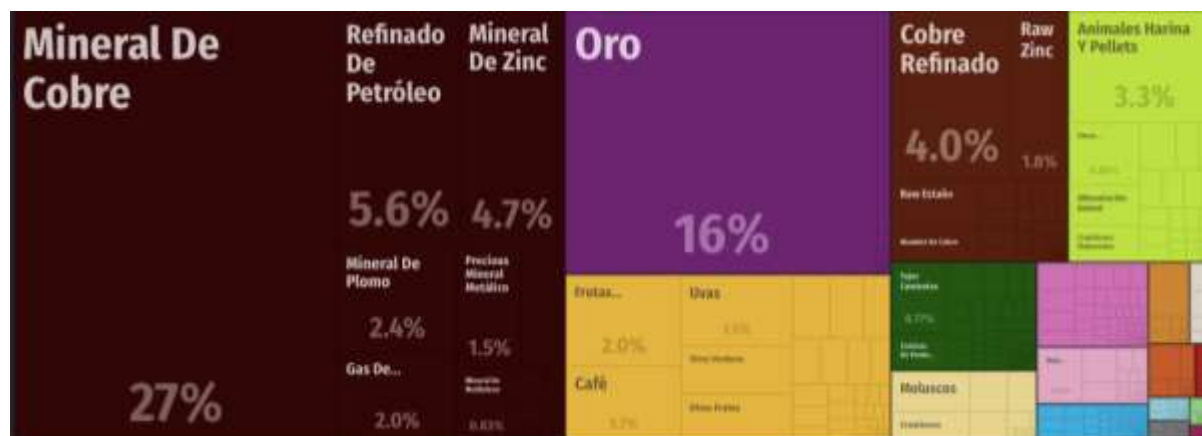
Perú es una economía abierta, forma parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Alianza del Pacífico y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Cuenta con una red de Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea, la Comunidad Andina, los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Canadá, Singapur, China y Corea; un Acuerdo de Asociación Económica con Japón; un Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial con la República Bolivariana de Venezuela; un Acuerdo de Integración Comercial con México; un Acuerdo de Promoción Comercial con E.E.U.U.; un Acuerdo de Complementación Económica con los Estados Parte del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y con Cuba. Asimismo, forma parte del Protocolo con el Reino de Tailandia para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio y sus Protocolos Adicionales.

Asimismo, Perú tiene por entrar en vigor un Tratado de Libre Comercio con Guatemala y con Australia; un Acuerdo de Profundización Económico Comercial con la República Federativa del Brasil; el Acuerdo de Asociación Transpacífico y el Tratado Integral y

Progresista de Asociación Transpacífico; y, finalmente, el Primer Protocolo Modificadorio al Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.¹¹

El sector exportador es muy importante para la economía de Perú. En 2017 el Perú exportó \$44,8 mil millones, lo que lo convirtió en el 52º exportador más grande del mundo. Las exportaciones más recientes han estado representadas principalmente por el cobre, que representa el 26,9 % de las exportaciones totales de Perú, seguidas por el oro, con un 15,9%.

Tabla 4. Composición de las exportaciones de Perú a 2016¹²



El principal socio comercial de Perú es China, tanto en exportaciones como en importaciones, llegando a un total de \$11,7 mil millones de dólares en exportaciones y \$8,75 mil millones en importaciones en el año 2017. Seguido de China, los principales destinos de las exportaciones de Perú son los Estados Unidos (\$6,77 mil millones), Suiza (\$2,47 mil millones), Corea del Sur (\$2,19 mil millones) y España (\$2 mil millones). Por su parte, los principales países socios de Perú en importaciones son los Estados Unidos (\$7,73 mil millones), Brasil (\$2,37 mil millones), México (\$1,78 mil millones) y Chile (\$1,39 mil millones).¹³

Asimismo, en términos de competitividad, Perú se ubica en el lugar 63 de 140 economías, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad 2018 (IGC) del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), con una calificación de 4.0 puntos.¹⁴ En la región de

¹¹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Consultado el 7 de junio de 2019: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=212&Itemid=246

¹² Observatory of Economic Complexity. Consultado el 7 de junio de 2019: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/per/>

¹³ Observatory of Economic Complexity. Consultado el 7 de junio de 2019: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/per/>

¹⁴ World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2018: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=PER>

Latinoamérica, Perú es el sexto mejor calificado, por debajo de Chile, México, Uruguay, Costa Rica y Colombia.¹⁵

Finanzas Públicas

De acuerdo con el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2019-2022 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),¹⁶ la estimación de finanzas públicas para 2019 considera una proyección de crecimiento del PBI en 4,2%, por encima de lo registrado en 2018 (4,0%) y para el periodo 2020-2022, se mantiene la proyección de crecimiento promedio del PBI en 4,8%.

Tabla 5. Principales Indicadores Macroeconómicos de Perú, 2018-2019¹⁷

Años	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2019-2022
Producto Bruto Interno						
Producto Bruto Interno (Miles de millones de Soles)	740	791	846	909	977	881
Producto Bruto Interno (Variación porcentual real)	4,0	4,2	4,5	5,0	5,0	4,7
Demanda Interna (Variación porcentual real)	4,3	4,5	4,9	5,1	5,2	4,9
Consumo Privado (Variación porcentual real)	3,8	3,8	4,1	4,2	4,2	4,1
Consumo Público (Variación porcentual real)	2,0	3,2	3,9	3,6	3,6	3,6
Inversión Privada (Variación porcentual real)	4,4	7,6	7,5	8,0	6,5	7,4
Inversión Pública (Variación porcentual real)	8,4	4,5	10,7	5,8	7,2	7,0
Inversión Privada (Porcentaje del PBI)	17,6	18,2	18,7	19,3	19,6	18,9
Inversión Pública (Porcentaje del PBI)	4,8	4,8	5,1	5,1	5,3	5,1
Sector Externo						
Cuenta Corriente (Porcentaje del PBI)	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4
Balanza comercial (Millones de US dólares)	7,049	7,429	7,851	8,241	8,536	8,014
Exportaciones (Millones de US dólares)	48,942	51,024	54,336	57,927	61,790	56,269
Importaciones (Millones de US dólares)	41,893	43,595	46,485	49,686	53,254	48,255
Saldo de Deuda Pública						
Externa (Porcentaje del PBI)	8,8	8,6	8,8	8,5	8,1	8,5
Interna (Porcentaje del PBI)	16,9	17,9	17,7	17,2	16,9	17,4
Total (Porcentaje del PBI)	25,7	26,5	26,5	25,7	25,0	25,9

Nota: las cifras en número rojo están en negativo.

Asimismo, se estima un crecimiento de la inversión privada de 7,6%; un balance en cuenta corriente que cerrará con un déficit de 1,4% del PBI en 2019 y 1,3% del PBI para el periodo 2020-2022; una renta de factores para el 2019 que cerrará con un ratio de -5,0% del PBI y

¹⁵ World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2018:

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

¹⁶ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2019_2022.pdf

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2019_2022.pdf

de -4,9% del PBI para 2020-2022; y, un financiamiento externo (incluyendo inversión extranjera directa y préstamos de largo plazo) que cerrará en 3,3% del PBI tanto en 2019 como en el periodo 2020-2022.

Contexto General del Sistema de Adquisiciones Públicas en Perú

El Sistema de Abastecimiento 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. 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 la adquisición de insumos que permiten brindar servicios de salud, educación, seguridad, entre otros, los cuales se ejecutan gracias a un presupuesto previamente planificado.

En este marco, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), es el organismo técnico especializado en materia de contrataciones públicas y tiene, entre otras, las funciones de velar y promover que las Entidades realicen contrataciones eficientes, bajo los parámetros de la Ley, su reglamento y normas complementarias, la maximización del valor de los fondos públicos y la gestión por resultados; así como la de implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencias en la gestión de las contrataciones del Estado.

Debido a la importancia de las contrataciones públicas, desde el año 2014 el Estado destina, en promedio, el 10% de su Producto Interno Bruto (PIB) para la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras. Dicho año, el monto ascendió a S/. 97,033.9 millones, de los cuales se adjudicaron S/. 40,963.2 millones, lo que significó la realización de 100,483 procesos de contratación a nivel nacional. De manera similar, en el año 2016 el monto para compras públicas ascendió a S/. 68,994.7 millones, de los cuales sólo se adjudicaron S/. 31,000 millones. La diferencia entre los montos destinados a las contrataciones públicas y el monto adjudicado revela deficiencias de carácter sustantivo en el sistema de contrataciones. Dichas deficiencias responden a errores de diversa índole que pueden responder a diversos factores.

Recuérdese que en las contrataciones públicas participan 3,256 entidades públicas registradas en el SEACE y 14,200 servidores públicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones. Asimismo, un número no identificado de servidores públicos que pertenecen a las áreas usuarias encargadas de preparar el requerimiento, participar en la gestión de la selección de proveedores y en la supervisión de contratos. Considerando el inadecuado desempeño en las contrataciones públicas, el OSCE planteó cuatro (04) causas : i) Limitadas e inadecuadas competencias de los servidores públicos (OEC, comité especial, áreas usuarias) que participan en la contratación pública; ii) insuficiente e

inadecuada información para la gestión del proceso de contratación pública; iii) débil identificación y gestión de riesgos en el proceso de contratación pública e iv) inadecuada gestión de la relación con los proveedores del Estado.

Una de las formas de corroborar las limitadas e inadecuadas competencias de los servidores, se verifica en la cantidad de procedimientos de selección declarados nulos por la entidad o por el Tribunal de Contrataciones del Estado, debido a los errores cometidos por los servidores que gestionan dichos procedimientos.

Sobre este aspecto, en el año 2017, el Tribunal de Contrataciones emitió 270 resoluciones donde se declara la nulidad de los procesos de selección; es decir, el 33% de las resoluciones emitidas. Por su parte, los indicadores del mercado estatal publicados por el OSCE, muestran que los procesos declarados nulos, ya sea por el Tribunal o por la misma entidad, afectaron al 27.8% del presupuesto destinado a contrataciones; es decir, a casi la tercera parte del presupuesto para compras de acuerdo con lo registrado en el SEACE.

Cabe destacar que los procesos anulados generan el incumplimiento de objetivos institucionales, la desatención de necesidades de la población y pérdidas económicas generadas por las horas/hombre y los recursos invertidos en la selección. Del mismo modo, las contrataciones del Estado que contienen errores y que no han sido anuladas, generan controversias en la etapa contractual, cuyo efecto se evidencia en la compra de productos en mal estado, servicios mal prestados, obras sin concluir o mal ejecutadas, sobrevaloración de bienes; entre otros aspectos que devienen de errores cometidos en las especificaciones técnicas, términos de referencia o en el expediente técnico.

A los errores cometidos por los servidores, se deberán añadir los costos que representan las acciones de corrupción, donde también participan los proveedores del Estado. Al respecto, en el año 2013 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 corrupción. Del mismo modo, en Perú, el Instituto Integridad y Gobernanza estimó que la corrupción le cuesta al país US\$ 10,000 millones al año (Fuad Koury 2017); mientras que para la Defensoría del Pueblo S/. 12,000 millones de soles al año; es decir, el 10% del presupuesto nacional.

En la misma línea, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018, elaborado por Transparencia Internacional, coloca al Perú en el puesto 105 con un puntaje de 35, donde 0 es altamente corrupto y 100 es considerado un país muy limpio. Para contrarrestar los actos de corrupción, a marzo de 2018, la Contraloría General de la República viene procesando a más de 26 mil funcionarios por inconducta funcional, de los cuales 3,671 funcionarios y servidores han sido sancionados en primera instancia con la suspensión o

inhabilitación temporal para trabajar en el Estado. Por su parte, el Ministerio Público, a través de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, al 31 de diciembre del 2016, viene investigando 32,925 casos de corrupción en todo el ámbito nacional; siendo Lima, la región que tiene más de 6 mil casos; Ancash con 2,771 y Junín con 2,261; Ayacucho con 1,876; Puno con 1,264; Loreto con 1,076; Cajamarca con 1,056; entre otros. De los delitos presentados, la mayor parte pertenecen a los de peculado (11,799 casos) y colusión (4493 casos). Asimismo, las municipalidades distritales y provinciales agrupan el 42% de casos de corrupción en trámite, a pesar de que sólo representan el 14% del universo total de servidores que trabajan en el Estado, seguidos de la Policía Nacional con un 12% y los gobiernos regionales con un 10%.

2.2. La profesionalización de la función logística de adquisiciones públicas en Perú

Para mejorar las capacidades de los servidores públicos involucrados en las contrataciones, en el año 2011, el OSCE inició el procedimiento de certificación de los profesionales y técnicos que laboran en el órgano encargado de las contrataciones, en el marco de la implementación de la política de profesionalización establecida en el Plan Estratégico de las Contrataciones Públicas del Estado Peruano y en la regulación respaldada en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado N° 1017. Desde aquella fecha, el OSCE viene haciendo esfuerzos para mejorar las capacidades de los servidores públicos, estableciendo experiencia y estudios mínimos para trabajar en las áreas de logística, así como aplicando un examen de conocimientos técnicos.

Por otro lado, para ampliar las oportunidades de capacitación, el OSCE estableció convenios de cooperación con instituciones y empresas educativas, a la par que realizaba eventos de capacitación de manera subsidiaria en aquellos lugares donde no existía oferta. Estas actividades se realizaron debido a que no existen carreras técnicas o profesionales que les permita a los ciudadanos tener oportunidades de formación profesional en materia de contrataciones públicas, situación que obliga a los servidores a aprender la función logística mientras ejercen sus funciones.

En el Perú las oportunidades de formación profesional o técnica giran en torno a la logística privada o al abastecimiento. Sobre este aspecto, el reporte de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), muestra un total de quince casas de estudio que ofrecen carreras relacionadas a la cadena logística privada. Ninguno hace referencia a la contratación pública, cuyos procesos son distintos. A continuación, se presenta el listado de instituciones educativas, grado ofrecido y nombre de la carrera aprobados por SUNEDU:

Tabla 6. Carreras de logística aprobadas por SUNEDU a abril de 2018

N°	Institución Educativa	Grado de Estudios	Nombre de la Carrera
1	Pontificia Universidad Católica del Perú	Maestro	Ingeniería industrial con mención en logística

N°	Institución Educativa	Grado de Estudios	Nombre de la Carrera
2	Pontificia Universidad Católica del Perú	Maestro	Logística
3	Universidad de Piura	Bachiller	Ingeniería industrial con mención en gestión logística
4	Universidad Inca Garcilaso de la Vega	Bachiller	Logística internacional
5	Universidad Marítima del Perú	Bachiller	Ingeniería de transporte marítimo y gestión logística portuaria
6	Universidad Nacional de Piura	Maestro	Administración con mención en negocios internacionales y logística de exportación
7	Universidad Nacional de san Agustín	Maestro	Ciencias: ingeniería industrial con mención en gerencia de operaciones y logística
8	Universidad Nacional de San Agustín	Maestro	Ciencias: ingeniería logística y comercio internacional
9	Universidad Nacional de San Agustín	Maestro	Gerencia y gestión estratégica con mención en gerencia estratégica en logística y producción
10	Universidad Nacional de San Agustín	Maestro	Ingeniería comercial y negocios internacionales con mención en logística y comercio exterior
11	Universidad Nacional del Callao	Maestro	Ingeniería industrial con mención en gerencia en logística
12	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	Maestro	Dirección de operaciones y logística
13	Universidad Privada César Vallejo	Maestro	Gerencia de operaciones y logística
14	Universidad Privada del Norte	Bachiller	Ingeniería en logística y transporte
15	Universidad privada Norbert Wiener	Maestro	Maestría ejecutiva en dirección de operaciones, logística y gestión de cadenas de suministro
16	Universidad Privada san Ignacio de Loyola	Bachiller	Ingeniería logística y de transporte
17	Universidad Tecnológica del Perú	Maestro	Gerencia de operaciones y logística
18	Universidad Privada del Norte	Maestro	Dirección de operaciones y cadena de abastecimiento

3. EVALUACIÓN

En esta sección se presenta la evaluación efectuada al módulo de profesionalización del SCCP de Perú utilizando la metodología MAPS. Se reportan los principales hallazgos para todos los pilares e indicadores que contiene esta metodología, tanto fortalezas como brechas respecto a las mejores prácticas. Con base en este análisis, se puede concluir que el Sistema tiene un diseño y operación con mayor número de debilidades o áreas de oportunidad en comparación a las mejores prácticas internacionales, es decir, se registró una mayor cantidad de indicadores y subindicadores clasificados como Brecha Menor y Brecha Mayor. Como puede observarse en la Figura 2, 13 de los 21 indicadores tienen brechas menores, 5 se clasifican como brechas mayores –o indicadores negativos- que generan limitaciones a la obtención de mejores resultados. Cabe señalar que, sólo 3 indicadores se registraron como que cumplen con las prácticas internacionales; asimismo, 5 de los indicadores les fueron asignadas banderas rojas. El siguiente es el reporte general de la evaluación efectuada.

Figura 2. Síntesis de la evaluación

Pilar I	Pilar II	Pilar III	Pilar IV
Marco legal, regulatorio y de política	Marco institucional y capacidad de gestión	Operaciones de contratación pública y prácticas de mercado	Rendición de cuentas, integridad y transparencia
1 (a) Reglas sobre la Profesionalización	3 (a) La política de profesionalización forma parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidad en contratación pública / La política de profesionalización:	6 (a) Disponibilidad de recursos de presupuesto suficientes / Se dispone de recursos del presupuesto suficientes para cubrir:	9 (a) Consideraciones de ética en la política de profesionalización
1 (b) Reglas sobre la participación del sector privado / El marco legal reúne las siguientes condiciones:	4 (a) Planeación de la profesionalización	7 (a) Existencia de un marco de competencias en contratación pública	9 (b) Gestión por resultados y rendición de cuentas
2 (a) Reconocimiento de la contratación pública como función profesional	4 (b) Los sistemas de información para contratación pública incluyen datos idóneos para el apoyo eficiente de la profesionalización	7 (b) Existencia de un plan de carrera para contratación pública dentro del servicio civil	10 (a) Existencia de mecanismos adicionales de apoyo para la integridad profesional
2 (b) El reglamento de implementación define la política de profesionalización	4 (c) Monitoreo y evaluación de la política de profesionalización	7 (c) Plan de carrera de contratación pública es competitivo comparado con el resto del servicio civil	10 (b) Implementación de mecanismos para sancionar a los profesionales por comportamiento antitético
2 (c) Compras estratégicas y especializadas, objetivos horizontales de política y obligaciones internacionales	5 (a) La política de profesionalización está basada en principios y normas sólidos / La política de profesionalización:	8 (a) El mercado es competitivo en materia de profesionalización:	
		8 (b) Acceso a activos de profesionalización	
		8 (c) Mercado de profesionalización abierto e inclusivo	

 Cumple Práctica
  Brecha Menor
  Brecha Mayor
  Bandera Roja

3.1. Pilar I: Marco legal, regulatorio y de política

El Pilar I de la metodología básica de MAPS evalúa el marco legal, reglamentario y político de la contratación pública. Evalúa la idoneidad de la estructura del marco legal, su claridad, y la jerarquía de los varios instrumentos con el fin de minimizar las inconsistencias en su aplicación.

Esta evaluación de profesionalización examina (1) si el marco legal existente incluye disposiciones adecuadas y claras que propendan por un apoyo efectivo a la profesionalización de la contratación pública, y (2) si los reglamentos y herramientas de implementación suplementan el marco legal y apoyan la profesionalización de la contratación pública.

Indicador 1. El marco legal incluye reglamentos adecuados sobre la profesionalización de la contratación pública.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es recopilar evidencia sobre la manera en la cual los instrumentos legales y normativos regulan la profesionalización de la función logística de la contratación pública. Se analiza si se brinda estabilidad a la profesionalización a nivel del marco legal, lo que incluye que se establezcan normas que definan claramente la profesionalización como objetivo estratégico en el sistema de contratación pública. Como se trata de una área en la cual una participación equilibrada de los sectores público y privado es esencial (incluida la función normativa /reguladora, las instituciones académicas públicas y privadas, las asociaciones profesionales, los proveedores de contenido y capacitación, las entidades de certificación, entre otras) el marco legal debe incluir referencias a dicha participación, o al menos, no contener disposiciones que puedan llegar a ser restrictivas de la participación del sector privado.

Subindicador 1(a). Reglas sobre la Profesionalización

Este subindicador evalúa si el marco legal incluye una definición clara de la profesionalización como objetivo estratégico.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La profesionalización de la función de contratación pública se establece inequívocamente como objetivo estratégico.

En el marco regulatorio de la profesionalización de Perú se distingue claramente entre los distintos niveles normativos. Sin embargo, en cuanto a la profesionalización en el sistema de contrataciones públicas no se distingue con claridad su establecimiento como objetivo estratégico.

En el servicio público peruano, la necesidad de tener servidores públicos competentes se

suscribió en el 2003 con la Carta Iberoamericana de la Función Pública¹⁸, a través de la cual se señala que, para tener un mejor Estado, es necesario profesionalizar la función pública.

En ese sentido, la carta recomienda que los requerimientos funcionales contemplen las competencias de los servidores públicos, a fin de incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. Por ello, además de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, el perfil debe incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión del capital humano consideran relevantes para el éxito del trabajo.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 004—2013-PCM¹⁹ aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y encarga a la Secretaría de Gestión Pública la rectoría de esta Política de Estado. Esta Secretaría, mediante el documento Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 define un Estado Moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas). Para ello se establece como objetivo de Política 5, Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021²⁰, como tercer pilar indica que “La optimización de los procesos de la cadena productiva y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio que se tiene que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano al cual está dirigido; luego se deben identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agregan valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes”.

Asimismo, la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD²¹ sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas, establece las disposiciones que regulan la certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones, que contribuya a garantizar una gestión eficiente y competente de las contrataciones por parte de las

¹⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo & Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

¹⁹ El Peruano (2013). Decreto Supremo N° 004—2013-PCM. Disponible en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

²⁰ La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (2013). Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

²¹ Organismo Superior de las Contrataciones del Estado (2018). Directiva N° 002-2018-OSCE/CD. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/osce/normas-legales/288596-002-2018-osce-cd>

Entidades.

Criterio (b). Los roles, funciones y responsabilidades de las entidades públicas en relación con la profesionalización están claramente definidos y asignados.

La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un “sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 5 la Ley N°30057²², Ley de Servicio Civil, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, formula la política nacional de servicio civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias de conformidad.

De igual manera, el artículo 6 de la Ley referida, señala que las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de recursos humanos, sujetándose a las disposiciones que emita el ente rector.

Por otro lado, de acuerdo con Decreto Supremo N° 006-2009-EF²³, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), este tiene entre sus funciones generales “implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencia en la gestión de las contrataciones del Estado”.

La Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones del Estado del OSCE es responsable de la conducción de los procesos de certificación de los profesionales y técnicos que laboren en el órgano encargado de las contrataciones en las Entidades Públicas; organizar y ejecutar los procesos de capacitación dirigidos a los actores involucrados en los procesos de contratación pública; así como definir otras estrategias para el desarrollo de capacidades de los actores intervinientes en el mercado de compras públicas.

Prof-Subindicador 1 (b)- Reglas sobre la participación del sector privado

Este subindicador evalúa el marco legal para garantizar que no se impongan restricciones sobre la participación del público en el mercado de profesionalización para la contratación pública. Como principio general, las instituciones académicas, los proveedores privados de capacitación, y el sector privado en general, no deben estar excluidos ni desmotivados para participar en la prestación de servicios educativos, capacitación y certificación de

²² El Peruano (2013). Ley N°30057. Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

²³ Dirección de Arbitraje Administrativo del OSCE (2009). Reglamento de Organización y Funciones del OSCE. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/file/DDA%20-%20NORMAS%20APLICABLES/DS.%20N%20006-2009-EF%20-%20Reglamento%20de%20Organizacin%20y%20Funciones%20del%20OSCE.pdf>

competencias en contratación pública. No debe haber restricciones para las entidades de certificación, diferentes a las del Estado, o de los proveedores de educación o capacitación, en el otorgamiento de certificación de competencias en contratación pública.

La participación de entidades financiadas por recursos públicos y en empresas del Estado en el mercado de profesionalización deberá estar regida por reglas que establezcan igualdad de condiciones para todos los competidores, y no deben estar sujetas a ningún trato preferencial en subsidios, exenciones, o la fijación de precios tan bajos que inhiban la participación del sector privado en el mercado.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). Garantiza que no haya barreras de participación en el mercado de profesionalización para la contratación pública.

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo que Aprueba Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público²⁴, entre los principios que forman parte de la capacitación se encuentra “La capacitación en el sector público se rige por los principios de especialización y eficiencia, fomentando el desarrollo de un mercado competitivo y de calidad de formación para el sector público, a partir de la capacidad instalada de las universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, de reconocido prestigio”.

En ese sentido, en la revisión normativa no se identifican barreras a la participación en el mercado de profesionalización para la contratación pública. Sin embargo, tampoco se hace explícito su acceso sin restricciones al sistema de profesionalización para el caso de la profesionalización en sistema de contrataciones.

Criterio (b) Establece reglas para la participación en el mercado de profesionalización para compras públicas de entidades financiadas con recursos públicos y empresas del Estado que fomenten una competencia equitativa.

Para los casos de la capacitación de post grado y centros de formación el Decreto Legislativo que Aprueba Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público establece que “La Autoridad acreditará programas de formación profesional ofrecidos en universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, preferentemente, sobre los siguientes temas: Gestión Pública, Políticas Públicas, Desarrollo y Gestión de Proyectos, para los tres niveles de gobierno. La acreditación se efectuará de conformidad con las normas que para dichos efectos emitirá la Autoridad. La acreditación tendrá una vigencia de tres años, pudiendo ser renovada o concluida”.

Por otro lado, en el ámbito de la profesionalización en el sistema de contrataciones públicas la Subdirección de Desarrollo de Capacidades de la OSCE tiene entre sus funciones “Mantener relaciones de cooperación con entidades para el desarrollo de eventos de

²⁴ Decreto Legislativo que Aprueba Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público (2010). Disponible: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77DD56481186856705257C0C00787DA7/\\$FILE/ReglamentoDLeg1025.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77DD56481186856705257C0C00787DA7/$FILE/ReglamentoDLeg1025.pdf)

capacitación en materia de contrataciones del Estado, en el marco de los convenios que el OSCE celebre con instituciones y empresas educativas”, así como “Asesorar, coordinar y supervisar los eventos de capacitación en materia de contrataciones del Estado, en el marco de los convenios que el OSCE celebre con instituciones y empresas educativas”.

En ese sentido, la normativa considera la vinculación y participación de actores de los sectores privado, social y académico. Sin embargo, no se identifica los mecanismos y criterios específicos para su participación y seguimiento.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **La profesionalización de la función de contratación pública como objetivo estratégico.** Existe un marco normativo que define a la profesionalización como objetivo estratégico, tales normativas son: Carta Iberoamericana de la Función Pública y Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Sin embargo, la definición de la profesionalización de los integrantes del sistema de contrataciones públicas de Perú no se distingue claramente, es decir, si bien se encuentra regulada por la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD²⁵, está no la establece como objetivo estratégico de relevancia nacional.
- **Los roles, funciones y responsabilidades claramente definidos y asignados.** Se encuentran bien definidos los roles y atribuciones en materia de profesionalización tanto a nivel general, con las funciones y objetivos establecidos para el SERVIR, como para lo correspondiente al sistema de contrataciones con las atribuciones asignadas al OSCE y a la Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones.
- **No se identifican barreras a la entrada.** Según lo establecido en la normativa revisada no se identifican barreras a la entrada de la participación de actores del sector académico, social o privado en actividades asociadas a la profesionalización. Empero, no se clarifican los mecanismos y criterios para su participación en el mercado de profesionalización.

Brechas menores, respecto a las mejores prácticas:

- **No se distingue con claridad el establecimiento de la profesionalización del sistema de contrataciones públicas como objetivo estratégico.** En el marco regulatorio de la profesionalización de Perú se distingue claramente entre los distintos niveles normativos, así como su relevancia como objetivo estratégico. Sin embargo, en cuanto a la profesionalización en el sistema de contrataciones públicas no se distingue con claridad su establecimiento como objetivo estratégico, es decir,

²⁵ OSCE (2019). Resolución N°001-2019-OSCE/PRE. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351908/Directiva_N_002-2018-OSCECD20190814-5239-nownx3.pdf

forma parte de los objetivos de la OSCE y se establece su relevancia para el propio sistema, pero dicha definición se integra en un nivel normativo operativo

- **Responsables de la profesionalización.** Si bien existe claridad en las atribuciones que le corresponden tanto al SERVIR como al OSCE en la materia de profesionalización, no hay claridad sobre la manera en qué se coordinan para no duplicar esfuerzos o para generar sinergias que fortalezcan las estrategias de profesionalización.
- **Apertura a entidades de certificación.** Si bien no se identifican barreras de entrada a la participación de organizaciones privadas, académicas o sociales para formar parte de las acciones de profesionalización, no se clarifican los criterios ni mecanismos para evaluar su participan.

Indicador 2. Reglas y herramientas de implementación de apoyo para la profesionalización de contratación pública

Descripción del indicador: Este indicador verifica que los reglamentos y herramientas de implementación del sistema de contratación pública incluyen el apoyo para la profesionalización, lo mismo que el reconocimiento, tanto interno como externo, de la importancia de la profesionalización en las actuaciones de sistema nacional de contratación pública. Este indicador incluye tres subindicadores (a-c).

Evaluación: De manera general, el indicador que evalúa la definición de reglas y herramientas de implementación de apoyo para la profesionalización de contratación pública reporta más debilidades que fortalezas.

Prof-Subindicador 2(a) - Reconocimiento de la contratación pública como función profesional

El propósito de este subindicador es verificar el reconocimiento de la contratación pública como función profesional en la implementación de reglas, documentos de política, y otros instrumentos de implementación.

El reconocimiento de la contratación pública como función profesional no conlleva la adopción de denominaciones específicas que incluyan la referencia "profesional", en su título o en la descripción del cargo, lo cual en términos del reglamento específico de un país podría ser de uso restringido, o hasta prohibido.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) La actividad de contratación pública como profesión

La Directiva N° 002-2018-OSCE/CD²⁶ sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas reconoce la actividad de contratación pública como profesión y como técnica, ya que tiene por objeto “Establecer los criterios y procedimientos para la implementación del proceso de certificación de profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones de las entidades públicas que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación pública”.

Asimismo, se señala en el punto 7.1. que “los profesionales y técnicos del Órganos Encargados de las Contrataciones. (OEC) que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación deben contar con la certificación otorgada por el OSCE de acuerdo con la Directiva”.

Criterio (b) La contratación pública como función específica con diferentes niveles profesionales, especializaciones, y un alto grado de multidisciplinariedad.

De acuerdo con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas la certificación para profesionales o técnicos se clasifica en distintos niveles (Ver tabla 7).

Tabla 7. Niveles de certificación

Condiciones		Nivel 1 Básico	Nivel 2 intermedio	Nivel 3 Avanzado
Aprobar el examen de certificación		Con un mínimo de 30 puntos	Con un mínimo de 43 puntos	Con un mínimo de 58 puntos
Acreditar	Formación académica	Egresado de educación superior técnica o universitaria	Bachiller o título profesional técnico	Bachiller o título profesional técnico
	Experiencia general mínima	3 años de experiencia laboral general	5 años de experiencia laboral general	7 años de experiencia laboral general
	Experiencia específica mínima	1 año de experiencia laboral en logística pública y/o privada	2 años de experiencia laboral relacionada con la contratación pública	4 años de experiencia laboral relacionada con la contratación pública

Fuente: Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas.

Criterio (c) La importancia de la profesionalización para el incremento de la ejecución del sistema de contratación pública.

A nivel general, de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 como tercer pilar indica que “La optimización de los procesos de la cadena productiva y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio

²⁶ Op. cit.

que se tiene que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano al cual está dirigido; luego se deben identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agregan valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes”.

Asimismo, de acuerdo con el autodiagnóstico realizado en el 2008 con base en la metodología de la OCDE/DAC²⁷, el OSCE propone un sistema de formación basado en competencias dirigido a los actores que intervienen en las compras públicas, al indicar que “en el pasado las contrataciones eran una tarea simple, y con excepción de cierto conocimiento legal, realizarla no requería de una experiencia especial. (...) Bajo esta orientación, no habrá un único nivel de entrenamiento, sino más bien una estrategia de obtención de títulos en distintos niveles, como es común a muchas profesiones. La mayoría de los funcionarios requerirán solamente un nivel básico correspondiente a responsabilidades igualmente básicas, como por ejemplo solicitar cotizaciones, gestionar órdenes de suministro o de trabajo y adquirir artículos de oficina, entre otros. Para contrataciones más complejas y adquisiciones estratégicas o de alto riesgo se necesitarán niveles de calificación sucesivamente más altos.

En ese sentido, se considera que hay una definición clara de la importancia de la profesionalización para el incremento de la ejecución del servicio público. Sin embargo, en el caso del sistema de contrataciones no se hace una distinción con claridad de la relevancia para el incremento de la ejecución de la profesionalización en el ámbito normativo.

Criterio (d) El impacto de la profesionalización sobre las finanzas públicas, en relación con la calidad del gasto (en reglamentos y documentos de política para la gestión de las finanzas públicas y/o sistemas de gobernanza pública)

No se identifica ningún documento normativo o institucional que relacione la calidad de gasto con el impacto de la profesionalización.

Prof-Subindicador 2 (b) - El reglamento de implementación define la política de profesionalización

La profesionalización de las actividades de contratación pública es un esfuerzo continuo y a largo plazo que requiere estabilidad en el tiempo, lo mismo que el compromiso de recursos para poder producir resultados sostenibles. Por esta razón, es importante tener un reglamento y otras herramientas de implementación que muestren el alto nivel de compromiso con la profesionalización, y que ofrezcan un marco general que genere la estabilidad necesaria.

²⁷ OSCE, Banco Mundial, BID & Ministerios de Economía y Finanzas (2008). Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones del Perú. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20de%20Adquisiciones%20del%20Per%C3%BA%20150716.pdf>

El propósito de este subindicador es verificar la existencia, calidad e integridad de las reglas que definen las dos aspectos estratégicas y operacionales de la profesionalización. Estos reglamentos deben desarrollar los principios establecidos en la ley de una manera clara e integral (incluido al menos una definición clara de los objetivos priorizados, la anticipación de una evaluación sistemática de actividades de profesionalización, y su impacto sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales, entre otras).

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a) El reglamento de implementación complementa y detalla las disposiciones de ley sobre la profesionalización, de acuerdo con los principios establecidos en la ley.

Si bien no se identifica un reglamento de implementación que complemente y detalle las disposiciones normativas en materia de profesionalización. Sí se identifica la existencia de un instrumento de política pública denominado “Política de Modernización de la Gestión Pública²⁸” en cual incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un “sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente”.

Dicho instrumento surge como parte de los esfuerzos de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, para impulsar un proceso de Modernización de la Gestión Pública a fin de promover en el Perú una Administración Pública eficiente, enfocada en resultados y que rinda cuentas a los ciudadanos.

Sin embargo, en dicho documento no se desagregan los principios que debe seguir la profesionalización del sistema.

Criterio (b) El reglamento que desarrolla los principios de la profesionalización es claro e integral (incluso al menos una definición clara de objetivos priorizados, la anticipación de una evaluación sistemática de actividades de profesionalización y su impacto sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales, entre otros).

La Política de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) está organizada en cinco secciones. En la primera se presenta la justificación de la política, basada en el diagnóstico realizado. En la segunda presenta la visión de la PNMGP y se establece el alcance, el objetivo y los principios orientadores. En la tercera se presenta el marco conceptual de una “gestión pública orientada a resultados”, enfoque principal hacia el que la PNMGP busca conducir la gestión en el Estado y se desarrollando cinco elementos fundamentales o pilares de la Gestión para Resultados y tres ejes transversales que deben acompañar su desarrollo. La cuarta sección contiene los lineamientos estratégicos dirigidos a las

²⁸ Op. cit.

entidades del sector público para el proceso de modernización de la gestión pública, que han sido agrupados en tres categorías: los dirigidos a las entidades públicas en general, los lineamientos para los ministerios y entes rectores de sistemas funcionales y finalmente, los lineamientos para los entes rectores de los sistemas administrativos.

Sin embargo, el peso que se le da al tema de la profesionalización es menor. Asimismo, no se identifica un reglamento de implementación específico para la profesionalización del sistema de contrataciones públicas que incorpore todos los elementos señalados en el criterio de evaluación.

Criterio (c) El reglamento de implementación incluye una estrategia para: (i) establecer el perfil de los cargos en las actividades de compras; (ii) definir un plan de carrera con nombramientos o promociones competitivos, y basados en calificaciones y competencias específicas; (iii) reforzar la continuidad de los profesionales en su plan de carrera; (iv) imprimir un enfoque sistemático al aprendizaje y desarrollo para construir y actualizar los conocimientos y habilidades; y (v) garantizar que los profesionales en compras adquieran un nivel mínimo de conocimientos y de requisitos de práctica para obtener cargos de mayor jerarquía en las compras, y responsabilidades clave en el sistema.

Si bien, no se identifica un reglamento de implementación con las características señaladas en el criterio de evaluación, el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano incorpora algunos de los elementos señalados y en la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD.

Criterio (d) El reglamento de implementación incluye la necesidad de implementar los requisitos para profesionales de contratación pública en forma gradual, con el fin de equilibrar las necesidades de la profesionalización con las de continuidad de operaciones.

Si bien, SERVIR formula la política del sistema, ejerce la rectoría y resuelve las controversias, las oficinas de recursos humanos de cada entidad son las responsables de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del sistema (gradualidad). Así, una responsabilidad importante del esfuerzo por la modernización recaerá en las entidades públicas, que deberán hacer una gestión de personal integral, consistente y concordante con la política formulada por el ente rector para cada uno de los subsistemas.

Sin embargo, a la fecha no existe información relacionada con la incorporación de entidades al Servicio Civil, tampoco se cuenta con documentos normativos específicos producto de la articulación entre SERVIR y el OSCE como ente rector del sistema de contratación pública del país.

Criterio (e). El reglamento de implementación incluye una estrategia clara de vinculación, participación y empoderamiento de actores interesados en la definición, implementación y evaluación de la política de profesionalización.

No se identifican estrategias específicas en materia de la profesionalización del sistema de contrataciones referente a la vinculación, participación y empoderamiento de actores interesados.

Criterio (f). El reglamento de implementación define una estrategia para fomentar la participación del sector productivo, la academia y la sociedad civil en la política de profesionalización.

No se identifica una estrategia específica que busque fomentar la participación del sector productivo, la academia y la sociedad civil en la política de profesionalización.

Prof-Subindicador 2(c)- Compras estratégicas y especializadas, objetivos horizontales de política y obligaciones internacionales

En consonancia con el Indicador 3 de la metodología básica, este subindicador evalúa si la política de profesionalización abarca las necesidades de una compra estratégica, lo mismo que de una compra especializada, con énfasis en los elementos de homogenización entre la teoría y la práctica profesional, lo mismo que los aspectos diferenciales que definan las áreas especializadas y estratégicas de la contratación pública.

Asimismo, este subindicador evalúa si los objetivos horizontales de la política, tales como metas diseñadas para lograr una mayor sostenibilidad, apoyo para ciertos grupos en la sociedad, etc., y las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales están reflejadas en forma consistente dentro de la estrategia de la profesionalización.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La política de profesionalización contempla las necesidades de las áreas estratégicas y de especialidad en la contratación pública como parte integral del esfuerzo hacia la profesionalización, y no como excepción a la misma.

No se identifica la incorporación de las necesidades específicas de las áreas estratégicas y de especialidad en contratación pública como parte integral de esfuerzos de profesionalización en la Política de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP).²⁹

Sin embargo, de acuerdo con los lineamientos para la modernización de la gestión pública en su pilar 4 de la PNMGP, señala que se deberá “Planificar las necesidades de personal de acuerdo con los resultados del planeamiento estratégico y operativo”, empero no se realiza ningún señalamiento específico en la materia.

Criterio (b). La política de profesionalización tiene en cuenta el desarrollo y dominio de conocimientos, habilidades y valores que promuevan el apoyo de los objetivos horizontales de política del país, tales como la compra sostenible, la promoción del desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección del medio ambiente e innovación.

La Política de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) no incorpora una visión sobre los objetivos horizontales de política del país, tales como la compra sostenible, la promoción del desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección del medio ambiente e innovación.

²⁹ *Ibid.*

Criterio (c). La política de profesionalización contempla el impacto sobre la contratación pública del cumplimiento de obligaciones emanadas de su afiliación a asociaciones internacionales y/o regionales, o acuerdos vinculantes a nivel internacionales /regional.

Si bien Perú es firmante de la Carta Iberoamericana de la Función Pública la cual establece que, para tener un mejor Estado es necesario profesionalizar la función pública; este marco internacional no es referenciado en la Política de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP).

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Reconocimiento de la actividad de contratación pública como profesión.** La Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas reconoce la actividad de contratación pública como profesión y como técnica.
- **La profesionalización de la contratación pública considera diferentes niveles profesionales, especializaciones, y un alto grado de multidisciplinariedad.** De acuerdo con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas la certificación para profesionales o técnicos se clasifica en distintos niveles.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **No se establece la relevancia de la profesionalización en el sistema de contrataciones públicas.** En términos generales se establece la importancia de la profesionalización en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Sin embargo, ningún documento normativo define la relevancia de la profesionalización para fortalecer el sistema de contrataciones públicas en Perú.
- **No se relaciona la calidad del gasto con la profesionalización.** No se identifica ningún documento normativo o institucional que relacione la calidad de gasto con el impacto de la profesionalización.
- **Inexistencia de un reglamento de implementación.** No se identifica un reglamento de implementación que complemente y detalle las disposiciones normativas en materia de profesionalización, pero se identifica la existencia de un instrumento de política pública denominado “Política de Modernización de la Gestión Pública”. Sin embargo, en dicho documento no se desagregan los principios que debe seguir la profesionalización del sistema.
- **No existe un reglamento de implementación que establezca los perfiles, defina el plan de carrera, ni que garantice un nivel de conocimientos a los profesionales de contrataciones públicas.** No se identifica un reglamento de

implementación con las características señaladas en el criterio de evaluación. Sin embargo, como parte de los elementos que conforman el Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano se incorporan algunos de los elementos señalados. Lo mismo sucede con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD.

- **Implementación de forma gradual.** A la fecha no existe información relacionada con la incorporación de entidades al Servicio Civil, tampoco se cuenta con documentos normativos específicos producto de la articulación entre SERVIR y el OSCE como ente rector del sistema de contratación pública del país.
- **Sin estrategias de vinculación específicas.** No se identifican estrategias específicas en materia de la profesionalización del sistema de contrataciones referente a la vinculación, participación y empoderamiento de actores interesados.
- **No hay reglamento de implementación que defina una estrategia para fomentar la participación de los diversos sectores.** No se identifica una estrategia específica que busque fomentar la participación del sector productivo, la academia y la sociedad civil en la política de profesionalización del sistema de contrataciones públicas.
- **No se contempla las necesidades de las áreas estratégicas y de especialidad en la política.** No se identifica la incorporación de las necesidades específicas de las áreas estratégicas y de especialidad en contratación pública como parte integral de esfuerzos de profesionalización en la PNMGP. Sin embargo, de acuerdo con los lineamientos para la modernización de la gestión pública se estipula que se deberá “Planificar las necesidades de personal de acuerdo con los resultados del planeamiento estratégico y operativo”, empero no se realiza ningún señalamiento específico en la materia.
- **No se incorpora visión sobre objetivos horizontales de política nacional.** La PNMGP no incorpora una visión sobre los objetivos horizontales de política del país, tales como la compra sostenible, la promoción del desarrollo económico, el desarrollo social, y la protección del medio ambiente e innovación.
- **La política no vincula la obligación de los compromisos emanados de acuerdos internacionales.** Perú es firmante de la Carta Iberoamericana de la Función Pública la cual establece que, para tener un mejor Estado es necesario profesionalizar la función pública; sin embargo, este marco internacional no es referenciado en la PNMGP.

3.2. Pilar II: Marco institucional y capacidad de gestión

El Pilar II de la metodología básica de MAPS evalúa cómo el sistema de compras, según se defina en el marco legal y reglamentario de un país específico, está en funcionamiento en la práctica a través de las instituciones y sistemas de gestión que forman parte de la administración del sector público en ese país.

Esta evaluación de la profesionalización examina (1) la integración de la profesionalización en el sistema de contratación pública del país; (2) si la política de profesionalización forma parte de un ambiente bien articulado de planeación, monitoreo y evaluación; y (3) la utilización de principios y normas sólidos.

Indicador 3. La profesionalización es un componente clave del sistema de contratación pública.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar si la profesionalización es un componente clave del sistema de contratación pública, y cómo se interrelaciona con los demás elementos del sistema, evaluando la capacidad del sistema de compras de apoyar la profesionalización, para que ésta entregue los beneficios esperados para el sistema.

Evaluación: De manera general, se considera que el indicador que mide si la profesionalización es un componente clave del sistema de contratación pública en Perú cumple con las mejores prácticas.

Prof- Subindicador 3(a) - La política de profesionalización forma parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidad en contratación pública.

El propósito de este subindicador es evaluar si los esfuerzos hacia la profesionalización deben estar integrados en una estrategia global para el fortalecimiento de capacidades. En este contexto, el fortalecimiento de capacidades incluye niveles ambientales interrelacionados de desarrollos individuales, institucionales y de habilitación, y comprende todas las medidas dirigidas a un desarrollo del recurso humano, organizacional e institucional, incluso aquellas que garanticen que los individuos que operan procesos dentro de la institución estén dotados de los conocimientos, habilidades y destrezas que les habiliten para desempeñar sus funciones de una manera efectiva, eficiente y sostenible.

Una política adecuada de profesionalización debe estar encaminada a la generación de profesionales con las habilidades y herramientas necesarias para una acertada actuación dentro del sistema de compras relevante, por lo tanto (i) las políticas de profesionalización deben ser adaptadas y coherentes con las orientaciones de la política general y los aspectos del sistema de compras (ya sea más normativa, o más estratégica), aunque (ii) las políticas de contratación pública en general, y las políticas de profesionalización en particular, deben concentrar sus esfuerzos en la entrega de mejores resultados mediante la adopción de un enfoque más estratégico, orientado hacia resultados, y no exclusivamente hacia procesos.

La profesionalización no se debe considerar como un fin en sí misma, sino más como un

prerrequisito para el desarrollo de capacidades institucionales en la contratación pública. Como consecuencia, la política de profesionalización debe formar parte de una estrategia más amplia del fortalecimiento de capacidades en la contratación pública, con la cual debe tener relaciones de interdependencia. El diseño de una política de profesionalización debe empezar con un análisis profundo del sistema de contratación pública, con el fin de evaluar la situación actual, lo mismo que las necesidades de cambio, y los hitos para la implementación de la política. Es esencial realizar una evaluación formal, para poder tener un conocimiento detallado del sistema de contratación pública dentro del cual se desarrollará la política de profesionalización.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La política de profesionalización se define en el apoyo de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidades en contratación pública;

El Decreto Supremo N° 004—2013-PCM³⁰ aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y encarga a la Secretaría de Gestión Pública la rectoría de esta Política de Estado. Esta Secretaría, mediante el documento Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 define un Estado Moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).

La PNMGP es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país.

La PNMGP está dirigida a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo nacional, Organismos Autónomos, así como a los Gobiernos Regionales y Locales, sin afectar las autonomías que les confiere la ley, entidades todas que están llamadas a formular planes y emprender acciones de modernización de su gestión a fin de mejorar su desempeño al servicio de los ciudadanos.

Se establece como un objetivo específico de la Política, promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.

Además, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un “sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente”.

Igualmente, como tercer pilar indica que “la optimización de los procesos de la cadena

³⁰ Presidencia del Consejo de Ministros (publicado el 9 de enero de 2013). *Decreto Supremo N° 004—2013-PCM*. Disponible en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

productiva y el alineamiento correspondiente de los procesos de soporte debe comenzar tomando las definiciones de la estrategia en relación con cuál es el bien o servicio que se tiene que producir y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano al cual está dirigido; luego se deben identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio. Esto permitirá identificar y priorizar los procesos que agregan valor, de manera que no se trabaje sobre procesos innecesarios o irrelevantes”.

Asimismo, en el Decreto Supremo N° 184-2008-EF³¹, que aprueba el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, se incluyó la necesidad de tener servidores capacitados, como pilar para la gestión de las compras.

Adicionalmente, la política de profesionalización en Perú se sustenta en: el Decreto Legislativo N° 1023³², por el que se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil³³; y, en la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH³⁴, Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas. La Finalidad de esta última es estandarizar y alinear los procesos y los productos del Sistema en las entidades públicas, lo cual contribuye al fortalecimiento del servicio civil y a la mejora continua de la administración pública.

En ese sentido, se considera que la política de profesionalización se define en el apoyo de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidades en contratación pública.

Criterio (b). La política de profesionalización está basada en una evaluación del sistema de contratación pública que orienta la definición de la política;

De acuerdo con lo reportado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), la Secretaría de Gestión Pública realizó un proceso en el que se vieron involucrados una serie de actores junto a un cúmulo de esfuerzos. El proceso se vio iniciado con el desarrollo del “Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado”, también con el desarrollo de un “Diagnóstico sobre la Situación de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú”.

Con este propósito se llevaron a cabo tres talleres para recoger las distintas opiniones y aportaciones de los expertos. Además, las autoridades y los funcionarios públicos

³¹ Dirección de Arbitraje Administrativo del OSCE (publicado el 31 enero 2009). DS. N° 184-2008-EF. Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consumocode/userfiles/file/DDA%20-%20NORMAS%20APLICABLES/DS.%20N%20184-2008-EF%20-%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20de%20Contrataciones%20del%20Estado.pdf>

³² Organización de Estados Americanos (Consultado en octubre 2019). Decreto Legislativo No. 1023. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_4_dec_leg_1023.pdf

³³ Congreso de la República (publicado el 4 de julio de 2013). Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

³⁴ Autoridad Nacional del Servicio Civil (publicado el 12 de noviembre de 2014). Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105287/238-2014-SERVIR-PE-12-11-2014_03_06_06-RPE_N_238-2014-SERVIR-PE.pdf

obtuvieron las principales necesidades y prioridades de modernización de la gestión pública.

Y a partir de estos parámetros comenzó el diseño de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Durante esta etapa también se llevaron a cabo dos talleres descentralizados con el propósito de recabar información acerca de la problemática que enfrenta a los gobiernos regionales y locales a la gestión pública, discutiendo con ellos las posibles opciones que pudiesen solucionar dicha problemática, con la intención de incorporarlas a dicha Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Uno de los talleres estuvo centrado en profundizar en el análisis, las causas y los efectos de los problemas, así como en las posibles alternativas de solución aplicables a los gobiernos regionales. Por otro lado, el otro taller se centró en estas cuestiones, pero referidas a las municipalidades provinciales y distritales. Tanto en un taller como en otro, las autoridades y los funcionarios de los gobiernos descentralizados disfrutaron de la posibilidad de interactuar con los distintos representantes de los sistemas administrativos nacionales. La información recogida por los distintos talleres sirvió como insumo para el posterior desarrollo de la propuesta de lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Esta propuesta fue luego debatida con los miembros del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización de la Gestión Pública (GTI) conformado por iniciativa de la SGP, en el que participaron algunos de los principales actores del proceso de modernización, especialmente los representantes de los sistemas administrativos tales como MEF (Dirección de Inversión Pública y de Presupuesto, entre otras instancias del Viceministerio de Hacienda), OSCE, Contraloría General de la República, así como instituciones involucradas en el proceso de modernización tales como la Secretaría de Descentralización, SERVIR, AMPE, ANGR y ONGEI.

Finalmente, los lineamientos de la PNMGP fueron presentados en el Seminario Internacional “Modernización de la Gestión Pública en el Perú” organizado por la SGP. En tal oportunidad, más de 300 expertos nacionales e internacionales, autoridades y funcionarios públicos discutieron la propuesta, así como sobre las experiencias y lecciones de procesos de modernización emprendidos en América Latina y otras regiones.³⁵

Producto de ese proceso se aprobó la PNMGP, como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú.

En este sentido, es posible advertir que la política de profesionalización está basada en una evaluación del sistema de contratación pública que orienta la definición de la política. Puesto que, en la conformación del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización de la Gestión Pública participaron como uno de los principales actores del proceso de modernización los representantes del OSCE compartiendo su visión y necesidades en la materia de su competencia: compras públicas.

³⁵ Secretaría de Gestión Pública (Consultado en octubre de 2019). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Disponible en: <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

Criterio (c). La política de profesionalización permite que los profesionales en contratación pública tengan las calificaciones y competencias necesarias para los diferentes niveles profesionales que produzcan un desempeño sobresaliente en el sistema de compras dentro del cual están operando;

De acuerdo con el Quinto Pilar de la Política de Modernización, denominado *Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento*, se contempla a la evaluación como el proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas.

La evaluación se divide en dos tipos: (i) la evaluación de gestión, que debe explicar el proceso de gestión y ejecución del plan, programa o proyecto y medir la pertinencia de las acciones y la eficacia de los resultados; (ii) la evaluación de impacto que debe analizar los efectos esperados y no esperados, a la luz de los objetivos de la institución en relación con las expectativas de los ciudadanos. La evaluación es una herramienta que va a permitir el aprendizaje y lograr procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha, como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de gestión.

De acuerdo con ello, se mejorarán: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la definición de los objetivos; iii) la gestión de los procesos; iv) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; v) la estructura orgánica; vi) la coordinación del trabajo; vii) la comunicación entre las personas y el clima organizacional; viii) el conocimiento, las capacidades y las competencias de los servidores públicos; ix) los manuales, los procedimientos, los formatos; x) los contratos; xi) los propios sistemas de seguimiento, monitoreo, supervisión, control y evaluación; xi) la transferencia del conocimiento, entre otros.³⁶

Ahora bien, la obligación de que los profesionales en contratación pública cuenten con las calificaciones y competencias necesarias para desempeñar los diferentes niveles profesionales se encuentra regulada por la Directiva N° 004-2017-SERVIR-GDSRH, Normas para la Gestión del Proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos - MPP³⁷. La Directiva mencionada tiene por finalidad que las entidades públicas cuenten con perfiles de puestos ajustados a las necesidades de los servicios que prestan y que les permitan gestionar los demás procesos del Sistema; lo cual contribuye a la mejora continua de la gestión de los recursos humanos en el Estado y al fortalecimiento del servicio civil.

En ese sentido, se considera que la política de profesionalización permite que los profesionales en contratación pública tengan las calificaciones y competencias necesarias

³⁶ Secretaría de Gestión Pública, Op. Cit.

³⁷ Autoridad Nacional del Servicio Civil (9 de diciembre de 2017). *Directiva N°. 004-2017-SERVIR-GDSRH. Normas para la Gestión del Proceso de Diseño de Puestos y Formulación del Manual de Perfiles de Puestos - MPP*. Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe/lsc/Res312-2017-SERVIR-PE-anexo-directiva-004-2017-SERVIR-GDSRH.pdf>

para los diferentes niveles profesionales que produzcan un desempeño sobresaliente en el sistema de compras dentro del cual están operando.

Criterio (d). La política de profesionalización dedica sus mejores esfuerzos a la entrega de mejores resultados mediante la adopción de un enfoque más estratégico, enfocado en resultados en vez de exclusivamente en procesos.

La PNMGP plantea una visión de Estado Moderno, para emprender un proceso de cambio y reforma integral de la gestión pública, a nivel gerencial y operacional, que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal para cumplir sus objetivos y así, pasar de una administración pública que se mira a sí misma, a una enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos.

En tal sentido es que se plantea el impulso del proceso de modernización de la gestión pública, sostenido y con perspectiva de largo plazo, implicando para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos.

Por lo cual, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene como objetivo general el de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo.

En ese sentido, se considera que en efecto la Política está orientada a resultados.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **La política de profesionalización del país cumple con los criterios de evaluación.** La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública se define en el apoyo de una estrategia más amplia de fortalecimiento de capacidades en contratación pública. Además, está basada en una evaluación de la del sistema de contratación pública que orienta la definición la política. Igualmente, la Política permite que los profesionales en contratación pública tengan las calificaciones y competencias necesarias para los diferentes niveles profesionales que produzcan un desempeño sobresaliente en el sistema de compras dentro del cual están operando. Por último, dedica sus mejores esfuerzos a la entrega de mejores resultados mediante la adopción un enfoque más estratégico, enfocado en resultados en lugar de centrarse exclusivamente en procesos.

Indicador 4. La profesionalización se está realizando en un ambiente de planeación, monitoreo y evaluación.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar la medida en que la implementación de la política de profesionalización es el resultado de un proceso bien

articulado de planeación, apoyado por datos generados por sistemas de información, lo mismo que de la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación.

Evaluación: De manera general, se considera que el indicador que mide si la profesionalización se está realizando en un ambiente de planeación, monitoreo y evaluación tiene un resultado aceptable, pues reporta más fortalezas que debilidades.

Prof Subindicador 4(a) - Planeación de la profesionalización

Este subindicador evalúa la medida en la cual la implementación de la política de profesionalización es el resultado de un proceso bien articulado de planeación, basado en una evaluación formal de necesidades, capacidades y brechas existentes, y teniendo en cuenta los objetivos y metas compartidos por una gran mayoría de los actores interesados, incluidos los detalles y mecanismos de monitoreo, hasta donde sea prácticamente posible.

Además, evalúa las relaciones y la consistencia de los planes de profesionalización, fortalecimiento institucional y otros planes estratégicos del sistema de compras existente.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). Planes anuales o multianuales para profesionalización están siendo elaborados por la función normativa /reguladora.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N°30057. Ley de Servicio Civil³⁸, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, formula la política nacional de servicio civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias.

De igual manera, el artículo 6 de la Ley referida, señala que las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas constituyen el nivel descentralizado responsable de la gestión de recursos humanos, sujetándose a las disposiciones que emita el ente rector.

Así, la Autoridad Nacional de Servicio Civil, SERVIR, con la Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 141-2016-SERVIR-PE, publicada el 13 de agosto de 2016, aprobó la Directiva “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas” y ha establecido, como instrumento de gestión para la planificación de acciones de capacitación de cada entidad, el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP), señalando en el artículo 10 de la Ley No. 300057, Ley del Servicio Civil que la finalidad del proceso de capacitación es buscar la mejora del desempeño de los servidores civiles para brindar servicios de calidad a los ciudadanos. El PDP es de vigencia anual y se aprueba mediante Resolución del titular de cada entidad.³⁹

³⁸ Congreso de la República, Ley N° 30057, Op. Cit.

³⁹ Ministerio de Economía y Finanzas (22 de febrero de 2019). *Plan de Desarrollo de las Personas-PDP para el año 2019*. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resoluciones-de-secretaria-general/19460-resolucion-de-secretaria-general-n-007-2019-ef-13/file>

Así, por ejemplo, se pueden consultar el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP para el año 2019 del Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁰, el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁴¹ o el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018 del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE.⁴²

Cabe señalar que, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 006-2009-EF⁴³, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), este tiene entre sus funciones generales implementar actividades y mecanismos de desarrollo de capacidades y competencia en la gestión de las contrataciones del Estado.

Por lo tanto, del análisis de este criterio se considera que los planes anuales o multianuales para profesionalización son elaborados por las instituciones que cuentan con la función normativa /reguladora de acuerdo con la normatividad aplicable.

Criterio (b). Los planes de profesionalización se basan en una evaluación formal de necesidades, capacidades y brechas existentes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N°30057. Ley de Servicio Civil⁴⁴, las entidades públicas deben planificar su capacitación tomando en cuenta la demanda en aquellos temas que contribuyan efectivamente al cierre de brechas de conocimiento o competencias de los servidores para el mejor cumplimiento de sus funciones, o que contribuyan al cumplimiento de determinado objetivo institucional.

De acuerdo con la Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 141-2016-SERVIR-PE, Directiva “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas” se estableció, como instrumento de gestión para la planificación de acciones de capacitación de cada entidad, el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP.

Están sujetas al cumplimiento de la citada Directiva, todas las entidades públicas de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, concordado con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1023.

También están sujetos al cumplimiento de la Directiva, los servidores civiles comprendidos en los regímenes de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; a los contratados bajo

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (11 de marzo 2019). *Plan de Desarrollo de las Personas-PDP del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298367/PDP2019.pdf>

⁴² Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (8 de marzo de 2018). *Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/20180308%20RES%20035-SGE%20%28Plan%20de%20Desarrollo%20de%20Personas%202018%29.pdf>

⁴³ Dirección de Arbitraje Administrativo del OSCE (15 de enero de 2009). *DS. N° 006-2009-EF Reglamento de Organización y Funciones del OSCE*. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/file/DDA%20-%20NORMAS%20APLICABLES/DS.%20N%20006-2009-EF%20-%20Reglamento%20de%20Organizacin%20y%20Funciones%20del%20OSCE.pdf>

⁴⁴ Congreso de la República, *Ley N° 30057*, Op. Cit.

el régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y, de manera supletoria, a las carreras especiales de acuerdo con la Ley.

El Plan de Desarrollo de las Personas es el instrumento de gestión para la planificación de las Acciones de Capacitación de cada entidad; se elabora a partir del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación; es de vigencia anual y se aprueba mediante Resolución del titular de cada entidad.

La Directiva establece que el PDP debe contener:

a) Aspectos Generales: comprende la misión y visión, los objetivos estratégicos, estructura orgánica, número de servidores civiles que conforman la entidad según régimen laboral, resultados del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación y fuentes de financiamiento de las Acciones de Capacitación.

b) Matriz PDP: comprende la descripción detallada de las Acciones de Capacitación priorizadas, las cuales reciben una codificación de acuerdo con la materia de capacitación a la que pertenecen.

La aprobación y presentación del PDP ante SERVIR se realiza como máximo el 31 de marzo de cada año. Las entidades no pueden ejecutar Acciones de Capacitación previo a la aprobación del PDP.⁴⁵

Del análisis de este criterio, se considera que los planes de profesionalización cumplen con la realización de una evaluación formal de necesidades, capacidades y brechas de cada entidad.

*Criterio (c). Los planes de profesionalización abarcan al menos (i) la elaboración de una diagnóstica en colaboración con los sectores interesados relevantes; (ii) una definición clara de los objetivos; (iii) concertación; (iv) metas compartidas; (v) planeación detallada; y (vi) monitoreo.**

Al respecto, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, considera como Componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados a los siguientes: a. Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno; b. Planeamiento estratégico; c. Presupuesto para resultados; d. Gestión por procesos; e. Servicio civil meritocrático, y f. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

En cuanto al Componente de Planeamiento Estratégico, se parte de considerar las prioridades del país y de sus ámbitos de gobierno (central, regional, local). Es, además, un proceso en el que cada institución, además de considerar los compromisos políticos y los mandatos de los planes gubernamentales, reflexionan rigurosamente sobre los temas del entorno:

i. Sobre las oportunidades o sobre la justificación de una necesaria intervención del Estado,

⁴⁵ Autoridad Nacional de Servicio Civil, SERVIR (13 de agosto de 2016). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N°. 141-2016-SERVIR-PE. Directiva "Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas"*. Disponible en: <http://pnsr.vivienda.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2014/05/R-141-2016-SERVIR-PE1.pdf>

así como sobre los riesgos de un inadecuado accionar del sector público;

ii. Sobre el entorno macroeconómico, legal, político e institucional;

iii. Sobre las demandas que establecen los ciudadanos a los que tienen que atender;

iv. Sobre las formas en que la sociedad se organiza para resolver esas demandas ciudadanas; y,

v. Sobre la forma como el Estado ha venido satisfaciendo esas necesidades, mediante qué políticas, qué estrategias, a través de qué agencias involucradas, qué resultados e impactos ha logrado y qué lecciones ha sacado del pasado.

Producto de ese proceso, es el Plan Estratégico que debe contener tanto los objetivos gubernamentales como los objetivos generales de la entidad, que se expresan como los resultados que ésta espera alcanzar en relación con la demanda ciudadana. Para llevar esto a la práctica, los objetivos generales del Plan Estratégico deben reflejarse en los Planes Operativos, que contienen objetivos más específicos y metas claras de cantidad y calidad de producción de bienes o servicios que permitirán articular el presupuesto o programas presupuestales y así satisfacer las demandas ciudadanas de la manera más eficaz y eficiente.⁴⁶

En cuanto al Plan de Desarrollo de las Personas que, como se mencionó, es el instrumento de gestión para la planificación de las Acciones de Capacitación de cada entidad. Es elaborado a partir del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, además debe contener lo siguiente:

a) Aspectos Generales: comprende la misión y visión, los objetivos estratégicos, estructura orgánica, número de servidores civiles que conforman la entidad según régimen laboral, resultados del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación y fuentes de financiamiento de las Acciones de Capacitación.

b) Matriz PDP: comprende la descripción detallada de las Acciones de Capacitación priorizadas, las cuales reciben una codificación de acuerdo con la materia de capacitación a la que pertenecen.⁴⁷

Así, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018 del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE, es posible observar la identificación de objetivos de capacitación y evaluación, alineados a los instrumentos de gestión vigentes en el OSCE, en particular los establecidos en el Plan Operativo Institucional 2018, a fin de identificar las principales brechas de necesidades de capacitación de los órganos y unidades orgánicas de la entidad.⁴⁸

De acuerdo con información derivada de la encuesta efectuada y de los grupos focales que se realizaron, la cual es mostrada en las gráficas 2 y 3, se tiene que el 37% de los

⁴⁶ Secretaría de Gestión Pública, Op. cit.

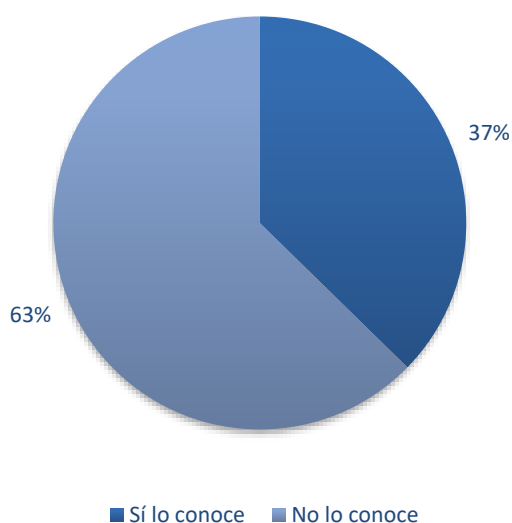
⁴⁷ Autoridad Nacional de Servicio Civil, SERVIR (13 de agosto de 2016). Op. cit.

⁴⁸ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (8 de marzo de 2018). Op. cit.

encuestados conoce el programa MeEspecializo.pe del OSCE. Asimismo, el 72% de los que conocen el programa coinciden en afirmar que la meta del programa es “buscar mejores competencias y habilidades en los servidores públicos”, mientras que el 7% cree que el programa tiene como meta “que el oficio de la contratación sea una profesión distinta a las demás profesiones”. El restante 21% no sabe o considera que tiene otra meta.

Por lo tanto, se puede afirmar que la mayoría de los encuestados comparten las metas del programa con el OSCE.

Gráfica 2. ¿Conoce el Programa de Formación/Capacitación y Difusión del OSCE (MeEspecializo.pe)?



Fuente: encuestas y grupos focales realizados.

Gráfica 3. ¿Conoce el Programa de Formación/Capacitación y Difusión del OSCE (MeEspecializo.pe)?



Fuente: encuestas y grupos focales realizados.

Con el anterior análisis, se puede corroborar que los planes de profesionalización cumplen con la realización de un diagnóstico en colaboración con los sectores interesados relevantes; contemplan una definición clara de los objetivos y tienen metas compartidas. Sin embargo, no es posible, corroborar que abarcan la concertación, la planeación detallada, y el monitoreo.

Criterio (d). Los planes de profesionalización están vinculados a los del fortalecimiento institucional, y existen mecanismos disponibles para garantizar su consistencia.

El Objetivo general de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública⁴⁹ es orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país. Para lograrlo se plantea los siguientes objetivos específicos:

- Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.

El Estado cuenta con políticas públicas con objetivos estratégicos claros, que reflejan las prioridades de país. Así, los distintos niveles de gobierno, comenzando por el Nacional, dictan políticas y las instituciones públicas deben reflejar las mismas en objetivos claros y con una ruta clara de cómo lograrlos. El planeamiento es un sistema articulado desde el

⁴⁹ Secretaría de Gestión Pública, Op. cit.

nivel nacional y, es el CEPLAN, quien está encargado de articular los objetivos estratégicos en los distintos niveles de gobierno.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; orientado al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.⁵⁰

Asimismo, el CEPLAN debe brindar a todos los niveles de gobierno, las políticas priorizadas del Gobierno y los lineamientos requeridos para la articulación entre las políticas públicas, el planeamiento estratégico y el planeamiento operativo tanto a nivel sectorial como territorial, para lo cual deberán ser fortalecidas sus capacidades y recursos como rector del sistema de planeamiento estratégico en el Estado.

Igualmente, para lograr una gestión pública moderna orientada a resultados, las entidades deben: I. Desarrollar canales para lograr mayor transparencia, accesibilidad y participación de todos los ciudadanos y rendición de cuentas por el Estado; II. Desarrollar y emplear intensivamente tecnologías de información y comunicación (TIC) que permitan acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas, y optimizar los procesos de todos y cada uno de los organismos que conforman la Administración Pública; III. Coordinar y cooperar entre sí, a fin de articular y complementar objetivos, acciones, recursos y capacidades institucionales en función de maximizar el rendimiento de dichos recursos y capacidades y a través de estos, el desempeño y los servicios del Estado a favor de los ciudadanos; y finalmente; IV. Fomentar un cambio cultural en las instituciones públicas que permita sostener el esfuerzo de modernización, el cual deberá partir por entender la necesidad de cambiar la gestión pública hacia una gestión por resultados. En ese sentido, la gestión del cambio constituye el motor que hará posible sostener este salto de una gestión centrada en sí misma a una que enfoque su accionar en el ciudadano.

El proceso de Planeamiento Estratégico Institucional se inicia identificando al público objetivo al cual la institución debe servir y determinando los bienes y servicios que le corresponde producir o entregar. La base de este análisis es el mandato legal que la entidad ha recibido, la información recogida acerca de las necesidades de la población, así como los compromisos asumidos por el gobierno para su periodo de gestión, todos los cuales servirán para determinar la misión de la entidad con respecto al plan.

El siguiente paso del proceso será identificar el tamaño de las “brechas” de satisfacción, cobertura y calidad existente entre la “demanda ciudadana” y la “oferta pública o privada” de los bienes y servicios públicos que le corresponde atender a la entidad.

Luego de ese proceso, se determina la visión, los objetivos estratégicos y los valores de la entidad. La construcción colectiva y la consecuente internalización de la “visión” por los funcionarios y servidores de la entidad la convertirán en la idea unificadora de todos los

⁵⁰ CEPLAN (Consultado en noviembre de 2019). *Nosotros*. Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/>

esfuerzos. Para estar en condiciones de definir los Objetivos Estratégicos, las entidades deben estudiar sus fortalezas y debilidades internas, así como analizar las oportunidades y amenazas existentes en su entorno.

Asimismo, en el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, deben asegurarse de que sus objetivos institucionales estén alineados con las orientaciones de las políticas nacionales y sectoriales.

Sobre esta base, la entidad podrá diseñar las estrategias para alcanzar los resultados e impactos a lograr para cada objetivo en el periodo de gestión, para lo cual se podrán seguir los siguientes pasos: • Identificar las alternativas de proyectos y actividades posibles para el cierre de las brechas identificadas; • Seleccionar las mejores alternativas; • Estimar el costo estratégico del cierre de las brechas identificadas (incluyendo costos de inversión y gastos corrientes) que se requeriría para alcanzar las metas de satisfacción, cobertura y calidad que le brindarían mayor satisfacción al ciudadano con eficacia, eficiencia y transparencia.

Así, el Planeamiento Estratégico debe dar la dirección que debe tomar la entidad en el marco de sus mandatos legales y ser la base para diseñar la estructura organizacional y los procesos de gestión que permitan alcanzar los objetivos planteados de la manera más oportuna y eficiente.

Como parte de los mecanismos disponibles para garantizar la consistencia de la Política, se establece un Planeamiento Operativo Institucional Anualmente. Por lo tanto, las entidades deben elaborar un “Plan Operativo”, que es la herramienta que permite poner en marcha las estrategias institucionales. En él se detallan las metas anuales de todos los objetivos y entregables y se precisan todas las actividades o tareas necesarias para alcanzar los productos a entregar. Asimismo, se establecen los recursos, plazos, costos por actividad, estándares de calidad, la logística necesaria, los planes de contingencia frente a los riesgos. Por último, se determinarán los indicadores cuantitativos y cualitativos de insumo-proceso-producto que servirán para evaluar la gestión y determinar si se han alcanzado o no los indicadores de resultado e impacto establecidos (estos indicadores deben guardar relación con los indicadores incluidos para los programas presupuestales u otros indicadores de gestión, para evitar duplicidades). Estos “tableros” de indicadores deberían permitir posteriormente evaluar el desempeño institucional y generar el conocimiento adecuado para la mejora continua de la calidad de la acción del Estado al servicio del ciudadano.⁵¹

El CEPLAN., en su portal, cuenta con un Módulo de CONSULTA PEI – POI, el cual muestra la información registrada por las instituciones de los tres niveles de gobierno en el Aplicativo CEPLAN V.01, sobre sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI) para los años 2017, 2018 y 2019. Por lo que, se puede consultar los Objetivos Estratégicos de los pliegos y sus Acciones Estratégicas de acuerdo con diferentes

⁵¹ Secretaría de Gestión Pública, Op. cit.

criterios: Categoría Presupuestal, Cadenas Institucional, Programática y Fuente de Financiamiento.⁵²

El Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) implementado por SERVIR como instrumento de gestión para la planificación de las Acciones de Capacitación de cada entidad. Además de considerar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación; contener Aspectos Generales y la Matriz PDP, se pudo constatar, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP para el año 2019 del Ministerio de Economía y Finanzas⁵³; el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁵⁴ y en el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018 del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE⁵⁵, que en todos existe un apartado sobre la misión y la visión de la entidad, así como el alineamiento con los objetivos estratégicos institucionales.

Por lo tanto, del análisis de este criterio, se puede advertir que los planes de profesionalización deben estar vinculados a los del fortalecimiento institucional, pero no se pudo corroborar la existencia de mecanismos para garantizar su consistencia.

Criterio (e). Los planes de profesionalización son consistentes con los demás planes estratégicos para el sistema de compras.

Los planes de desarrollo de personas o planes de profesionalización no contemplan dentro de sus componentes, explícitamente, como un requisito la consistencia con los planes estratégicos para el sistema de compras. Puesto que, cada entidad es responsable de elaborar su propio PDP para su capacitación interna.

Sin embargo, se tiene como antecedentes en el país respecto de detección de necesidades en materia de compras públicas, esfuerzos como el informe de resultados del Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento, de 2010, en el que el objetivo del diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del Estado fue medir las brechas de conocimientos y orientar las estrategias de capacitación a las necesidades que fueran identificadas.⁵⁶

Igualmente, se cuenta con el “Plan Estratégico para la construcción de un sistema de contrataciones públicas eficiente, transparente, libre de corrupción y promotor del Desarrollo, de 2009”. Este Plan tiene dos referentes: un análisis profundo de la situación de las contrataciones en el Perú y un examen de la más reconocida experiencia disponible en todo el mundo.

⁵² CEPLAN (Consultado en noviembre de 2019). *Módulo de Consultas*. Disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/modulo-de-consultas/>

⁵³ Ministerio de Economía y Finanzas (22 de febrero de 2019). Op. cit.

⁵⁴ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (11 de marzo 2019). Op. cit.

⁵⁵ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (8 de marzo de 2018). Op. cit.

⁵⁶ SERVIR (2010). *Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento*.

El análisis de la situación fue elaborado en los meses de mayo, junio y julio de 2008 utilizando la metodología de evaluación de sistemas nacionales de contrataciones elaborada por los países más desarrollados del mundo agrupados en la OECD.

El Plan se basa en los principios medulares internacionalmente reconocidos para las contrataciones públicas: eficiencia, transparencia y control del riesgo de corrupción, competencia y uso óptimo de recursos para lograr el mayor valor por inversión realizada en favor de la comunidad.

También, se corrobora que en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: “Perú hacia el 2021” en el objetivo estratégico “Desarrollar mecanismos que permitan consolidar la institucionalidad democrática con transparencia, rendición de cuentas y representatividad política, en los tres niveles de gobierno”, se encuentra como acción estratégica “Asegurar que el sistema de recursos humanos garantice la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan”.⁵⁷

Ahora bien, en específico, el Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018 del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE⁵⁸, contiene la identificación de objetivos de capacitación y evaluación, alineados a los instrumentos de gestión vigentes en el OSCE, en particular los establecidos en el Plan Operativo Institucional 2018, a fin de identificar las principales brechas de necesidades de capacitación de los órganos y unidades orgánicas de la entidad.

Como se advierte, los planes de profesionalización son elaborados por cada entidad y no necesariamente son consistentes con los demás planes estratégicos para el sistema de compras, ya que esto no es un requisito, por lo tanto, no se cumple con este criterio.

Prof-Subindicador 4(b) Los sistemas de información para contratación pública incluyen datos idóneos para el apoyo eficiente de la profesionalización

Este subindicador evalúa si la profesionalización requiere el desarrollo de una infraestructura de conocimiento basada en datos empíricos del rendimiento de sistema de compras. Esta expansión podrá ser utilizada en la investigación y análisis para crear contenido didáctico basado en evidencia, dirigida de acuerdo con el desempeño de funciones individuales en el sistema de compras.

Un sistema de información sobre contratación pública que funcione bien es la fuente más adecuada de datos empíricos, ya que debe proveer evidencia empírica que genere conocimiento y contenido útiles para las actividades de profesionalización.

También, se evalúa la medida en que los sistemas de información sobre contratación pública brindan apoyo eficiente para las necesidades del proceso de profesionalización, con el suministro de información que permita analizar los efectos de algunos reglamentos,

⁵⁷ OSCE (julio 2016). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado Perú hacia el 2021*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Certificacion/PEDN21.pdf>

⁵⁸ <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/20180308%20RES%20035-SGE%20%28Plan%20de%20Desarrollo%20de%20Personas%202018%29.pdf>

prácticas y/o tendencias en el rendimiento de procesos de compra en específico, sectores, o el sistema entero de contratación pública.

Adicionalmente, este subindicador evalúa la existencia de mecanismos que hacen obligatorio y efectivamente posible divulgar dicha información al público, para que la información pertinente para tales fines esté disponible para los actores interesados (institución normativa o /reguladora, entidades de compras, la academia, las instituciones de capacitación, las organizaciones profesionales de compras, las instituciones de investigación, las entidades de certificación, las autoridades de financieras y de auditoría, las agencias anticorrupción, los representantes del sector privado y la sociedad civil y socios internacionales).

La información pertinente incluye: 1) Datos disponibles en sistemas de compra electrónica (e-compra), tales como acciones de monitoreo, auditorías y respuestas a quejas y apelaciones (en forma anónima, de ser necesario); 2) Información que hace referencia a necesidades, capacidades y brechas existentes; y 3) Planes relevantes para la profesionalización y las prioridades definidas por la función normativa/reguladora, y otras autoridades.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). El sistema integrado de información sobre contratación pública (portal centralizado en línea) y/u otros sistemas son de fácil acceso para todas las partes interesadas sin costo, y ofrece(n) información relevante y actualizada para la creación de contenido didáctico basado en evidencia, dirigida de acuerdo con el desempeño de funciones individuales en el sistema de compras.

El país cuenta con un Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), en el cual se puede acceder a información sobre: Aspectos generales del SEACE; Plan Anual de Contrataciones; Procedimientos de Selección; Contratos; Módulo usuarios para entidades públicas y Proveedores.⁵⁹

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas.

Asimismo, el SEACE es el principal mecanismo de “publicidad” en el cual todas las entidades públicas deben brindar información de todos sus procesos de contrataciones.

Para realizar un proceso de contratación la entidad debe recurrir al sistema de contrataciones el cual está constituido por 3 grandes fases: actos preparatorios, selección y la ejecución contractual, dentro de estas fases cada entidad se encuentra obligada a brindar información al SEACE.

⁵⁹ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Consultado en noviembre de 2019). *Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE)*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/sistema-electr%C3%B3nico-de-contrataciones-del-estado-seace>

En el Sistema se registran todos los documentos relacionados al proceso de contratación, entre estos los relacionados a los actos preparatorios, procedimientos de selección, ejecución contractual, incluyendo modificaciones contractuales, laudos arbitrales, conciliaciones, información sobre las órdenes de compra y servicio, sobre el Plan Anual de Contrataciones entre otros, así como supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa que correspondan.⁶⁰

Adicionalmente, el SEACE cuenta con un Sistema de Inteligencia de Negocios implementado por el OSCE, denominado CONOSCE, en el cual se brinda información de calidad a los operadores de la normativa de contrataciones. Actualmente, el CONOSCE cuenta con *dashboards* interactivos, los cuales permiten encontrar estadísticas de las contrataciones con el Estado realizadas por los proveedores, consorcios y entidades públicas, muestran la información agrupada por año y de manera mensual, los *dashboards* disponibles son los siguientes:

- Indicadores del mercado estatal: presenta estadísticas generales del mercado de compras públicas tales como monto adjudicado por región, objeto contractual, tipo de procedimiento. Asimismo, indicadores del porcentaje de ítems desiertos y nulos, entre otros.
- Proveedores que contratan con el Estado: muestra los montos adjudicados a los proveedores, de manera individual o en consorcio. Permite hacer búsquedas específicas de las contrataciones adjudicadas a un proveedor en particular.
- Contrataciones por entidad: permite consultar acerca del monto y número de procesos adjudicados por cada entidad.⁶¹

Asimismo, el país cuenta con la Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS, la cual fue creada mediante el Decreto Legislativo N° 1018 el 03 de junio del 2008 y ejerce sus funciones a partir del 18 de marzo del 2016.

La Central de Compras Públicas – PERÚ COMPRAS es un organismo público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas con autonomía técnica, funcional y administrativa, cuyo objetivo principal es optimizar las contrataciones públicas a nivel nacional, a través de sistemas y procedimientos dinámicos y eficientes, con personal altamente especializado y aprovechando el uso de las tecnologías de la información y la economía de escala. Ejerce competencia a nivel nacional.

En el Portal Perú Compras, disponible en <https://www.perucompras.gob.pe/>, es posible encontrar la información en Datos abiertos, lo cual significa que la información producida por las Entidades públicas se pone a disposición de la ciudadanía a través de internet, de forma gratuita, sin limitaciones, para ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con el fin que puedan fomentar un ecosistema digital que permita desarrollar iniciativas de

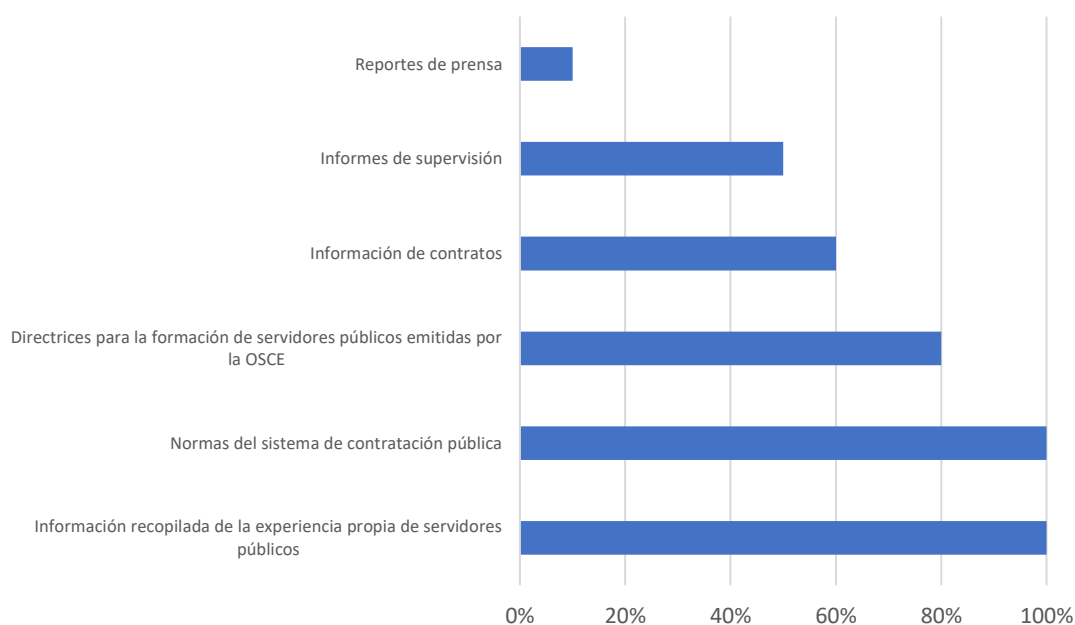
⁶⁰ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Consultado en noviembre de 2019). *Aspectos generales del SEACE*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/node/332>

⁶¹ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Consultado en noviembre de 2019). *CONOSCE*, Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/estadisticas>

innovación, transparentar las actividades del Estado o a partir de los mismos, generar un nuevo producto o servicio innovador que contribuya al despliegue del Gobierno Abierto y desarrollo económico del país.⁶²

Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta realizada, dentro de la información empleada para el diseño de los cursos de formación se encuentra la siguiente:

Gráfica 4. Información empleada para el diseño de los cursos de formación



Fuente: encuesta realizada.

En donde destaca el uso de la información de contratos (60%), Directrices para la formación de servidores públicos emitidas por la OSCE (80%) y Normas del sistema de contratación pública (100%). Información que se encuentra disponible en los portales antes mencionados.

Con lo anterior, es posible aseverar que los sistemas de información son de fácil acceso para todas las partes interesadas y sin costo. Además, se advierte que la información que se muestra en los portales revisados es relevante, actualizada, y es de utilidad para la creación de contenido didáctico basado en evidencia.

Criterio (b). El/los sistema(s) de información al público ofrece(n) acceso al menos a la siguiente información (en forma anónima, de ser necesario):

- Información detallada y desagregada sobre procesos de compras.

⁶² Perú Compras (Consultado en noviembre de 2019). *Central de Compras Públicas - PERÚ COMPRAS*. Disponible en: <https://www.perucompras.gob.pe/>

El Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) ⁶³ ofrece información detallada sobre los procesos de compras. Pues, en el Portal es posible consultar información respecto de los siguientes rubros:

1. Planes Anuales.
2. Procesos de Selección: información por Histórico de Procesos de Selección y Estadísticas de Procesos. Dentro de las Estadísticas de Procesos de Selección, se puede encontrar información respecto de Convocatorias informadas por Objeto de Proceso; por Objeto; por Tipo de Entidad; por Tipo de Proceso; por Región y por Sectores.
3. Subasta Inversa.
4. Acuerdos Marco.
5. Compras Corporativas.
6. Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras (CUBSO).

Adicionalmente, el portal cuenta con: Buscador de Procesos de Selección; Buscador por Expediente Tribunal; Buscador de Proveedores Adjudicados; Buscador de Expresiones de Interés y Buscador de Difusión de Requerimientos – Ley N° 30225.

- Resultados de acciones de monitoreo y auditorías. *

De acuerdo con la Metodología, el indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 4(b) Criterio de evaluación (b) son los Informes de monitoreo y de auditorías disponibles para el público (como % del número total de informes producidos). Al respecto, se tiene lo siguiente:

Tabla 8. Informes de monitoreo y de auditorías disponibles para el público (como % del número total de informes producidos).

Año	Número de Informes	% que se puede consultar a través del portal OSCE
	<u>Supervisión proactiva[1]</u>	
2016	376	100%
2017	385	100%
2018	283	100%
<u>[1] Supervisión de oficio</u>		

Al respecto, entre el año 2016 y 2018 el OSCE realizó 1044 supervisiones de oficio, con un promedio anual de 348. El 100% de los informes de estas supervisiones están disponibles en el portal del OSCE. En ese mismo periodo (2016-2018), el OSCE realizó 15.727 supervisiones a solicitud de parte, todas ellas disponibles en el portal del OSCE.

⁶³ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Consultado en noviembre de 2019). Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Contenido. Disponible en: https://www2.seace.gob.pe/Default.asp?_pageid=21&_contentid=ca.contentid

- Decisiones sobre quejas y apelaciones en procesos de compras. *

De acuerdo con la Metodología, el indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 4(b) Criterio de evaluación (b) son las Decisiones sobre quejas y apelaciones en procesos de compra, disponibles para el público (como % del número total de quejas y decisiones sobre apelaciones). Al respecto, se tiene lo siguiente:

Tabla 9. Decisiones sobre quejas y apelaciones en procesos de compra, disponibles para el público (como % del número total de quejas y decisiones sobre apelaciones)

Año	Número de quejas y decisiones	% que se puede consultar a través del portal OSCE
	<u>Supervisión proactiva[1]</u>	
2016	4090	100%
2017	5529	100%
2018	6108	100%
<u>[1] supervisión a solicitud de parte</u>		

De lo anterior, se observa que es posible consultar el 100% de las Decisiones sobre quejas y apelaciones en los procesos de compra, a través del portal del OSCE.

- Necesidades, capacidades y brechas existentes.

No es posible corroborar en los sistemas de información consultados que se cuenta con acceso a datos sobre las necesidades, capacidades y brechas existentes.

- Planes relevantes para la profesionalización y las prioridades definidas por la función normativa /reguladora y otras autoridades. *

De acuerdo con la Metodología, el indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 4(b) Criterio de evaluación (b) es la existencia de Planes de profesionalización y documentos de prioridades disponibles para el público (como % del número total de planes y documentos de prioridades).

Al respecto se tiene que, adicional a los reportes de supervisión de oficio y de parte, el OSCE produce cinco tipos de documentos que se listan en la tabla a continuación. De estos cinco tipos de documentos, cuatro están disponibles para la consulta al público a través del portal del OSCE.

Tabla 10. Documentos disponibles para el público general en el portal de la OSCE.

Tipo de documento	Disponible para el público general en el portal del OSCE
Matriz de competencias del nivel de formación básica/intermedia/avanzada	Sí
Opiniones de interpretación normativa	Sí

Documentos Normativos (Directivas y Bases Estándar)	Sí
Resoluciones del Tribunal (esporádicamente)	Sí
Estudios económicos	No

Con lo anterior, es posible aseverar que los sistemas de información ofrecen acceso al menos a: información detallada y desagregada sobre procesos de compras; resultados de acciones de monitoreo y auditorías; decisiones sobre quejas y apelaciones en procesos de compras, así como a planes relevantes para la profesionalización y las prioridades definidas por la función normativa /reguladora y otras autoridades. Con excepción de información sobre necesidades, capacidades y brechas existentes.

*Criterio (c). Esta información está disponible en formatos abiertos y estructurados, legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones (formato abierto para datos). **

Como se mencionó, en el Portal Perú Compras, la información se presenta en Datos abiertos, lo cual significa que la información producida por las Entidades públicas se pone a disposición de la ciudadanía a través de internet, de forma gratuita, sin limitaciones, para ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con el fin que puedan fomentar un ecosistema digital que permita desarrollar iniciativas de innovación, transparentar las actividades del Estado o a partir de los mismos, generar un nuevo producto o servicio innovador que contribuya al despliegue del Gobierno Abierto y desarrollo económico del país.

Asimismo, como parte de los resultados de la encuesta realizada a 305 logísticos se llegó a la siguiente información, la cual es mostrada en gráficas y detallada a continuación:

Se considera que existe fundamento normativo que respalda que la información esté disponible en formatos abiertos y estructurados, legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones, esto se encuentra en el Numeral 7.2 de la Directiva N° 007-2019-OSCE/CD.

Por otra parte, en la encuesta realizada a 10 entidades educativas, se llegó a la siguiente información:

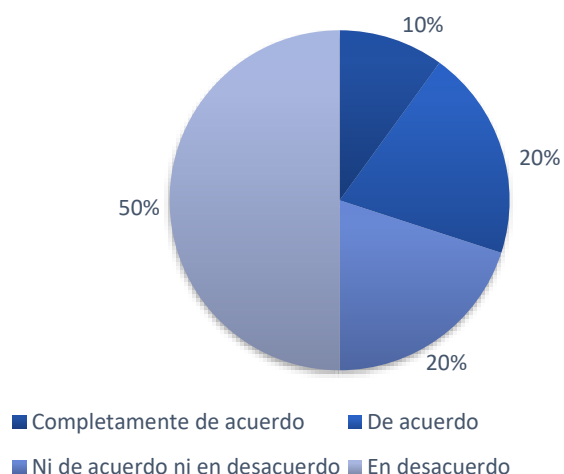
Al preguntar a los encuestados qué tan de acuerdo estaban con la siguiente afirmación: "Las entidades del gobierno del Perú publican suficiente información sobre contratación pública para diseñar cursos y/o programas de formación para servidores públicos", el 30% está de acuerdo, el 30% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo y el restante 40% estaba en desacuerdo.

Gráfica 5. Formatos abiertos y estructurados



Fuente: encuesta realizada a entidades educativas.

Gráfica 6. Formatos abiertos y estructurados



Fuente: encuesta realizada.

Del análisis de este criterio se estima que se cumple, puesto que la información está disponible en formatos abiertos y estructurados, legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones (formato abierto para datos).

Prof-Subindicador 4(c) - Monitoreo y evaluación de la política de profesionalización

Este subindicador evalúa los mecanismos de monitoreo de la implementación de la política de profesionalización y su impacto sobre el sistema de compras. Evalúa la existencia de los mecanismos de monitoreo y evaluación, su integración con otros mecanismos de monitoreo

en el sistema de compras, la asignación de responsabilidades, la dotación de recursos, y la autoridad a cargo de esas responsabilidades. Además, evalúa la utilización de monitoreo y evaluación como mecanismo de retroalimentación de las políticas y planes para la profesionalización.

Análisis de cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La política de profesionalización incluye mecanismos de monitoreo y evaluación.

Como se ha mencionado, el Decreto Supremo N° 004—2013-PCM aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y encarga a la Secretaría de Gestión Pública la rectoría de esta Política de Estado. Esta Secretaría, mediante el documento Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 define un Estado Moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).

Para ello se establece como objetivo de Política: Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, dentro de sus Pilares centrales, contempla el Pilar 5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

En el Pilar se indica que el Sistema de información es un proceso para recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones. El Sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación debe diseñar los procesos de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de diseño de los indicadores, hasta las evaluaciones de resultados e impacto.

Por lo que, se parte de los indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultado y de impacto, diseñados en los Planes Estratégicos Institucionales. Estos deben ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a un plazo determinado.

Establecidos los indicadores, éstos deben ser validados empleando criterios técnicos que aseguren su calidad, confiabilidad y transparencia en los procesos de toma de decisiones. Entre los criterios a considerar se encuentran la relevancia (miden lo que buscamos), la pertinencia (seleccionamos un pequeño número de indicadores claves), la economía (son fáciles de conseguir), la oportunidad (si los vamos a tener en el momento en que los necesitamos), si estamos en capacidad de obtenerlos, y si son verificables. No se requiere de indicadores muy sofisticados que luego no sean analizados. La información debe ser generada con la finalidad producir un insumo para la toma de decisiones y el proceso de evaluación.

El seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. Reporta las fallas en el diseño y la implementación de los programas y proyectos, permite comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido.

Estima la probabilidad de alcanzar los objetivos planeados, identifica las debilidades que deben ser atendidas y oportunamente recomienda cambios y propone soluciones.

En cuanto a la evaluación, en la PNMGP se señala que es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas. La evaluación se divide en dos tipos:

(i) la evaluación de gestión, que debe explicar el proceso de gestión y ejecución del plan, programa o proyecto y medir la pertinencia de las acciones y la eficacia de los resultados; y

(ii) la evaluación de impacto que debe analizar los efectos esperados y no esperados, a la luz de los objetivos de la institución en relación con las expectativas de los ciudadanos. La evaluación es una herramienta que va a permitir el aprendizaje y lograr procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha, como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de gestión.

Así se mejorarán: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la definición de los objetivos; iii) la gestión de los procesos; iv) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; v) la estructura orgánica; vi) la coordinación del trabajo; vii) la comunicación entre las personas y el clima organizacional; viii) el conocimiento, las capacidades y las competencias de los servidores públicos; ix) los manuales, los procedimientos, los formatos; x) los contratos; xi) los propios sistemas de seguimiento, monitoreo, supervisión, control y evaluación; xi) la transferencia del conocimiento, entre otros.

Por último, la generación de información debe contribuir a la difusión y rendición de cuentas de los resultados parciales y finales de la gestión de las entidades, así como de los proyectos, programas y políticas que impulsa la entidad.

Un elemento imprescindible de la gestión por resultados es el proceso continuo de recolección y análisis de datos que tienen como objetivo el seguimiento y monitoreo de los indicadores de insumo, proceso y producto, así como la evaluación de los resultados e impactos de las actividades, programas y proyectos desarrollados por una entidad, con el propósito de mejorar o garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos

De esta forma se busca medir el desempeño de la institución a través del grado de cumplimiento de sus metas de asignación de los recursos, en función de las prioridades establecidas a nivel funcional y territorial en sus planes estratégico, operativo y presupuesto. En tal sentido, se busca medir, con transparencia, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el uso de recursos y la calidad o el grado de satisfacción percibida por los ciudadanos atendidos.

Esta información finalmente debe generar el conocimiento adecuado para la mejora continua de la calidad de la acción del Estado en el servicio al ciudadano.

Además, la Política contempla “Lineamientos para las entidades públicas en general”, estos son dirigidos a todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno. Contiene

orientaciones y recomendaciones de aplicación general respecto a lo que debería hacer cada una de ellas para servir mejor al ciudadano, desarrollar una gestión pública para resultados y contribuir al desarrollo nacional, regional y/o local.

Así, como uno de los pilares centrales en los Lineamientos, se tiene al Gobierno Abierto, para lo cual contempla lo siguiente:

Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan, para lo cual se deberá

- Implementar, de acuerdo con los lineamientos del ente rector, un sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación, en el que se establezcan los procesos de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de determinación de la línea de base de los indicadores, hasta las evaluaciones de procesos, de resultados y de impacto.
- Definir indicadores cuantitativos y cualitativos de resultado y de impacto. Estos deber ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a plazos determinados.
- Validar los indicadores empleando criterios técnicos que aseguren su calidad, aplicabilidad, confiabilidad y transparencia.
- Hacer seguimiento a las actividades y evaluar los resultados de los Planes Operativos y Presupuestos Institucionales.
- Monitorear las políticas, planes, programas y proyectos, y realizar evaluaciones de sus resultados e impactos.

Desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento integrado al Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezca las mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión, para esto se deberá

- Sistematizar los aprendizajes institucionales a partir de las lecciones que aporten los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Desarrollar y facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.);
- Adquirir conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo, utilizarlo y adaptarlo a la institución.
- Divulgar el conocimiento (lecciones aprendidas, mejores prácticas, estrategias efectivas, etc.) por medio de reportes, informes, publicaciones, portal web, entre otros, para que todos los miembros de la organización, así como otras entidades públicas puedan capitalizarlo para mejorar su desempeño en el ejercicio de sus responsabilidades.
- Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad. Impulsar la creación de espacios específicos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

- Apoyar iniciativas de intercambio de experiencias e interaprendizaje con otras entidades públicas.

Ahora bien, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, es quien formula la política nacional del Servicio Civil, y conforme a la Ley 30057⁶⁴ es la encargada de aprobar los lineamientos y las metodologías para el desarrollo de los procesos de evaluación, así como supervisar su cumplimiento por parte de las entidades públicas.

En la misma Ley citada, se establece que la gestión del rendimiento comprende el proceso de evaluación de desempeño y tiene por finalidad estimular el buen rendimiento y el compromiso del servidor civil. Identificar y reconocer el aporte de los servidores con las metas institucionales y evidenciar las necesidades requeridas por los servidores para mejorar el desempeño en sus puestos y de la entidad.

En tal sentido, se considera que la política de profesionalización incluye mecanismos de monitoreo y evaluación.

*Criterio (b). El monitoreo y la evaluación de la política de profesionalización están integradas al sistema de medición de desempeño mencionado en el Subindicador 8(c) de la metodología básica de evaluación.**

No fue posible corroborar que el monitoreo y la evaluación de la política de profesionalización se encuentran integrados al sistema de medición de desempeño mencionado en el Subindicador 8(c) de la metodología básica de evaluación. Por lo que no se cumple con este criterio.

Criterio (c). Las responsabilidades por el monitoreo y evaluación están claramente asignadas.

Se puede constatar en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que Los lineamientos de la Política se han organizado en tres grupos:

1. El primero está dirigido a todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno. Contiene orientaciones y recomendaciones de aplicación general respecto a lo que debería hacer cada una de ellas para servir mejor al ciudadano, desarrollar una gestión pública para resultados y contribuir al desarrollo nacional, regional y/o local.
2. El segundo grupo está dirigido específicamente a los ministerios y organismos nacionales rectores de sistemas funcionales, que de manera articulada deben formular políticas nacionales, así como apoyar y supervisar su aplicación coherente.
3. El tercer grupo está dirigido específicamente a los entes rectores de los sistemas administrativos nacionales, adoptando una visión equilibrada sobre el control que deben ejercer en relación con la autonomía que necesitan las entidades sujetas a los sistemas, de manera que su normatividad contribuya a una gestión pública al servicio del ciudadano.

⁶⁴ Congreso de la República (publicado el 4 de julio de 2013). Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Disponible en: <https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

Un aspecto que será fundamental para lograr avanzar en estos lineamientos es el compromiso y la responsabilidad que cada entidad en los tres niveles de gobierno tenga frente a la implementación de las propuestas de modernización en su gestión.

Por lo que respecta, a la Gestión del rendimiento y la evaluación de desempeño régimen del Servicio Civil, en el artículo 20 de la Ley 30057⁶⁵ se define el alcance de la evaluación de desempeño. Estipulándose que están sujetos a evaluación de desempeño los directivos públicos, los servidores civiles de carrera y los servidores de actividades complementarias.

Asimismo, en el artículo 21, se señala a las Oficinas de recursos humanos, o las que hagan sus veces, y la alta dirección como responsables de que las evaluaciones se realicen en la oportunidad y en las formas establecidas por SERVIR.

Con esto, el 30 de agosto de cada año SERVIR envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República de Perú un informe sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño realizadas en el Estado.

Por lo tanto, se considera que las responsabilidades para el monitoreo y evaluación están claramente asignadas dentro de la política de profesionalización.

Criterio (d). El monitoreo consiste en mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.

No se cuenta con elementos para determinar que el monitoreo consiste en mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.

Puesto que, la PNMGP solo considera que el seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. Reporta las fallas en el diseño y la implementación de los programas y proyectos, permite comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido. Estima la probabilidad de alcanzar los objetivos planeados, identifica las debilidades que deben ser atendidas y oportunamente recomienda cambios y propone soluciones.

Asimismo, dentro de la Ley del Servicio Civil no se contemplan como parte de la evaluación mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.

En tal sentido, se observa que no se cumple con este criterio en particular.

*Criterio (e). Los resultados del monitoreo y de la evaluación se utilizan como mecanismo de retroalimentación para mejorar la política de profesionalización y sus planes de implementación. **

Como se mencionó dentro de los Lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, se pretende *Desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento*

⁶⁵ Congreso de la República (publicado el 4 de julio de 2013). Op. cit.

integrado al Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezca las mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.

Además, se puede constatar que, en el caso del diseño del Programa de Capacitación se utilizaron múltiples documentos producidos por el OSCE. Como se observa en la siguiente tabla el 100% de los documentos desagregados fueron utilizados para el diseño del Programa de Capacitación.

Tabla 11. Documentos utilizados

Tipo de documento	Usado en el diseño del Programa de Capacitación
Matriz de competencias del nivel de formación básica/intermedia/avanzada	Sí
Opiniones de interpretación normativa	Sí
Documentos Normativos (Directivas y Bases Estándar)	Sí
Resoluciones del Tribunal (esporádicamente)	Sí
Estudios económicos	Sí

Del anterior análisis se estima que se cumple con el criterio, puesto que los resultados del monitoreo y de la evaluación se utilizan como mecanismo de retroalimentación para mejorar la política de profesionalización y sus planes de implementación.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Planes anuales o multianuales de profesionalización son elaborados por la función normativa/reguladora y se basan en una evaluación formal de las necesidades, capacidades y brechas existentes.** En la Resolución de Presidencia Ejecutiva No. 141-2016-SERVIR-PE, publicada el 13 de agosto de 2016, se aprobó la Directiva “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas” y se estableció como instrumento de gestión para la planificación de acciones de capacitación de cada entidad, el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP). El cual se elabora a partir del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación; es de vigencia anual y se aprueba mediante Resolución del titular de cada entidad
- **Sistemas de información sobre contratación pública de fácil acceso, sin costo y ofrecen información relevante y actualizada. Asimismo, la información está disponible en datos abiertos.** El país cuenta con un Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), en el cual se puede acceder fácilmente y sin costo a información relevante sobre: Aspectos generales del SEACE; Plan Anual de Contrataciones; Procedimientos de Selección; Contratos; Módulo usuarios para

entidades públicas y Proveedores. Además, se cuenta con un Sistema de Inteligencia de Negocios implementado por el OSCE, denominado CONOSCE y también se puede acceder al Portal Perú Compras.

- **Política de profesionalización con mecanismos de monitoreo y evaluación, responsabilidades claramente asignadas y los resultados del proceso se utilizan como mecanismo de retroalimentación.** La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, dentro de sus Pilares centrales, contempla el Pilar 5. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Asimismo, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, es quien formula la política nacional del Servicio Civil, y conforme a la Ley 30057 es la encargada de aprobar los lineamientos y las metodologías para el desarrollo de los procesos de evaluación, así como supervisar su cumplimiento por parte de las entidades públicas.

Brechas Menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Planes de profesionalización cumplen con la realización de un diagnóstico** en colaboración con los sectores interesados relevantes; contemplan una definición clara de los objetivos y tienen metas compartidas. Sin embargo, no es posible corroborar que abarcan la concertación, la planeación detallada, y el monitoreo.
- **Planes de profesionalización vinculados a los del fortalecimiento institucional** pero no se corrobora la existencia de mecanismos disponibles para garantizar su consistencia.
- **Sistemas de información no ofrecen acceso a información sobre necesidades, capacidades y brechas existentes.**

Brechas Mayores:

- **Planes de profesionalización consistentes con planes estratégicos para el sistema de compras.** Los planes de profesionalización son elaborados por cada entidad y no necesariamente son consistentes con los demás planes estratégicos para el sistema de compras, ya que esto no es un requisito por ley.
- **Evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.** No se cuenta con elementos para determinar que el monitoreo consiste en mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra.

Indicador 5. La profesionalización se basa en principios y normas acertados

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar la utilización de principios y normas acertados en la política de profesionalización.

Evaluación: De manera general, se considera que el indicador que mide la profesionalización se basa en principios y normas acertados cumple mayormente con las mejores prácticas.

Prof-Subindicador 5(a) - La política de profesionalización está basada en principios

y normas sólidos.

El objetivo de este subindicador es evaluar las bases de la política de la profesionalización, y la consideración de principios normas acertados tales como competencias (una combinación de conocimientos prácticos y teóricos a través de educación específica, capacitación, y experiencia práctica), interdisciplinariedad (el reconocimiento de la necesidad de ser conocedor de las varias disciplinas estratégicas relacionadas con compras, tales como negocios, economía, tecnología, derecho, ingeniería y conocimiento técnico, y el dominio de fuertes destrezas interpersonales), responsabilidad o rendición de cuentas (la importancia de hacer que los funcionarios de compras sean los responsables dentro de la organización, y respecto a los actores interesados en el proceso de compras, y que reciban recompensas por las acciones y decisiones que se tomen), y límites de autoridad (el grado de libertad que tenga un profesional en tomar decisiones como parte de sus funciones).

Este subindicador incluye la evaluación del desempeño del profesional, la renovación de sus acreditaciones y certificaciones como mecanismos para asegurar que su nivel de conocimiento se mantenga, y que estén alineados con buenas prácticas internacionales, capacitación permanente, al igual que la necesidad que las entidades de certificación estén libres de conflictos de interés.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La política de profesionalización está basada en principios que incluyen competencias, interdisciplinariedad, responsabilidad y juicio profesional.

La Política de Modernización de la Gestión Pública contempla dentro de sus Pilares al Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, en el cual se considera que la gestión del conocimiento es un aspecto clave ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. Más aún, la gestión del conocimiento es un proceso cuyo alcance no debe circunscribirse a cada organización pública, sino que debe ser capitalizado por el conjunto del Estado a través de la sistematización e intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.

A través de la gestión del conocimiento se busca:

- Administrar el flujo de información para brindar la información correcta a la gente que la necesita, de tal manera que pueda usarla rápidamente.
- Formular e implementar una estrategia de alcance organizacional para el desarrollo, adquisición y aplicación del conocimiento.
- Promover el mejoramiento continuo de los procesos de cadena de valor, enfatizando la generación y utilización del conocimiento.
- Monitorear y evaluar los logros obtenidos mediante la aplicación del conocimiento.

- Divulgación del conocimiento (por ejemplo: lecciones aprendidas, mejores prácticas, etc.) para que todos los miembros de la organización y del sistema puedan utilizar el conocimiento en el contexto de sus actividades diarias.
- Asegurar que el conocimiento esté disponible en el sitio donde es más útil para la toma de decisiones.
- Facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.);
- Apoyar la adquisición de conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo y utilizarlo.
- Asegurar que toda persona en la organización sepa donde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad.

Ahora bien, la Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de recursos humanos como un “sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente”.

Si bien, SERVIR formula la política del sistema, ejerce la rectoría y resuelve las controversias, las oficinas de recursos humanos de cada entidad son las responsables de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del sistema (gradualidad). Así, una responsabilidad importante del esfuerzo por la modernización recaerá en las entidades públicas, que deberán hacer una gestión de personal integral, consistente y concordante con la política formulada por el ente rector para cada uno de los subsistemas.

En el año 2012, con la aprobación del Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del OSCE, se mejoró el enfoque de la certificación de servidores estableciendo objetivos orientados a mejorar las capacidades de los servidores públicos de manera gradual. En ese marco, se determinó el diseño e implementación del sistema de certificación para los operadores logísticos (segunda etapa), que consistiría en determinar los niveles de certificación que debían tener los servidores que trabajaran en las áreas de compra de las entidades.

Para establecer estos niveles, fue necesario identificar las competencias asociadas a cada nivel. Por ello, en el año 2014, con el apoyo de la consultora española: Consorcio IMP-Bravo, se realizó un estudio que permitió identificar, diseñar y promocionar el sistema de certificación del personal de los Órganos Encargados de las Contrataciones (OEC), formulando los perfiles por competencias de los funcionarios y servidores públicos y definir los respectivos niveles para su certificación.

La consultora, realizó entrevistas y encuestas a expertos en contrataciones, así como al personal que trabaja en Órganos Encargados de las Contrataciones, identificando tres perfiles que se repetían en la mayoría de las entidades y cuatro perfiles adicionales que aplicaban sólo a las entidades del gobierno nacional y regional.

Si bien los resultados de la consultoría sentaron las bases para la implementación de la certificación por niveles, fue el trabajo posterior que se realizó con SERVIR que permitió enriquecer y complementar la definición de competencias asociadas a los miembros del OEC.

En efecto, luego de conocidos los resultados del trabajo realizado, a finales del año 2014, SERVIR con apoyo del OSCE, realizó el segundo diagnóstico de conocimientos de los profesionales y técnicos que trabajaban en el OEC de las entidades públicas para identificar la brecha de conocimientos y orientar las capacitaciones del personal, logrando identificar, tres áreas temáticas asociadas a funciones enmarcadas en la Ley de Contrataciones del Estado. Posteriormente, en el año 2016, SERVIR aprueba y publica la Directiva de Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil.

Con estos tres insumos obtenidos: i. Consultoría española, ii resultados del diagnóstico de conocimientos de SERVIR y iii. la aprobación de la Directiva de Familia de Puestos de SERVIR), el OSCE realizó un nuevo análisis de las competencias con la finalidad de actualizar y determinar la cantidad de perfiles, así como las competencias a evaluar en cada perfil.

En este sentido, se estima la política de profesionalización está basada en principios que incluyen competencias, interdisciplinariedad, responsabilidad y juicio profesional.

Criterio (b). La política de profesionalización incluye el reconocimiento y evaluación de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos a través de capacitación y educación específica, junto con experiencia práctica.

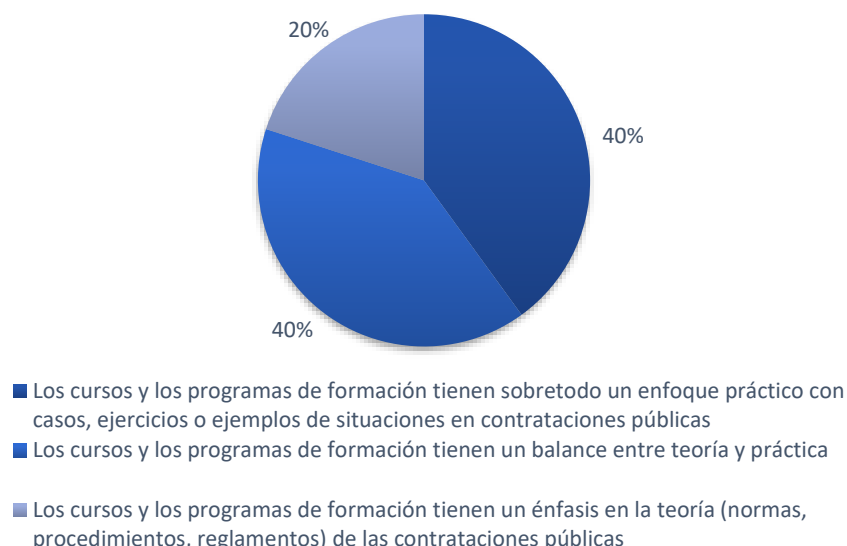
Como indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del Subindicador 5 (a) criterio de evaluación (b) se propone en la Metodología usada el Porcentaje de conceptos favorables de entidades de educación con programas para contratación pública, en relación con el reconocimiento en la política de profesionalización de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos a través de capacitación y educación específica, lo

El fundamento que respalda que la política de profesionalización incluya el reconocimiento y evaluación de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos se establece en el Numeral 8.1 de la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD⁶⁶.

Al respecto, en la encuesta realizada a 10 entidades educativas, se llegó a la siguiente información mostrada en gráficas y detallada a continuación.

⁶⁶ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (08 de enero de 2019). *Directiva N°. 002-2018-OSCE/CD. Certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas*. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351908/Directiva_N_002-2018-OSCECD20190814-5239-nownx3.pdf

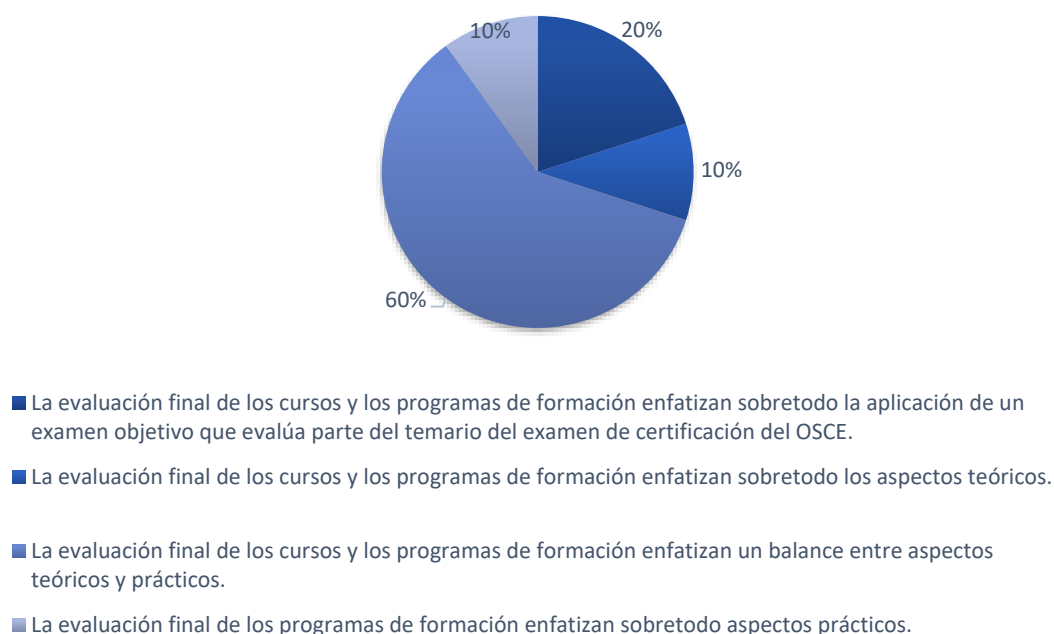
Gráfica 7. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones describe mejor los cursos y/o programas para servidores públicos de los órganos encargados de las contrataciones que ofrece su institución?



Fuente: encuesta realizada.

De los encuestados, 20% manifestó que los cursos que ofrecen tienen sobre todo un enfoque teórico y el restante 80% dijo que tienen un balance entre teoría y práctica. Sin embargo, a la pregunta de cómo debería ser ese balance entre teoría y práctica, el 60% manifestó que los cursos deberían tener un mayor énfasis en la práctica que en la teoría, lo que mostraría un desacuerdo entre lo que consideran el deber ser y lo que están ofreciendo.

Gráfica 8. Afirmaciones que describen mejor la contextualización de los casos prácticos utilizados en los cursos o programas de formación que ofrece su institución



Fuente: encuesta realizada.

En relación con las evaluaciones que se realizan como parte de los cursos y programas de formación, el 60% respondió que estas tenían balance entre teoría y práctica, 20% que se rigen por el temario de certificación del OSCE, 10% que tiene énfasis en la práctica y 10% énfasis en la teoría.

Además de la encuesta se realizó un grupo focal en el que participaron representantes de seis instituciones distintas a las encuestadas. La conclusión del ejercicio en relación con la combinación de la teoría y la práctica en los cursos o programas de capacitación es que la metodología práctica se desarrolla principalmente en los eventos de capacitación de larga duración, lo que no podría ocurrir en los eventos de corta duración. No obstante, difieren relativamente en el peso que le atribuyen a la teoría y la práctica en los cursos que oscilan entre 120 a 150 horas; en los cuales destinan 40% de teoría y 60% de práctica y entre un 10% de práctica y un 90% de teoría en otros casos. Asimismo, en el caso de los cursos abiertos de capacitación en contrataciones públicas el peso de la parte práctica oscila entre 50 y 60% y se equilibra entre 40 y 50% de teoría. Finalmente, en los cursos o programas hechos a la medida, la combinación de la teoría y la práctica depende de los términos de referencia y algunas condiciones específicas requeridas por la institución que demanda la capacitación.

De acuerdo con la información recabada, se deduce que la política de profesionalización incluye el reconocimiento y evaluación de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos a través de capacitación y educación específica, junto con experiencia práctica. Existiendo un balance adecuado entre teoría y práctica en los cursos ofertados.

Criterio (c). La política de profesionalización reconoce las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales.

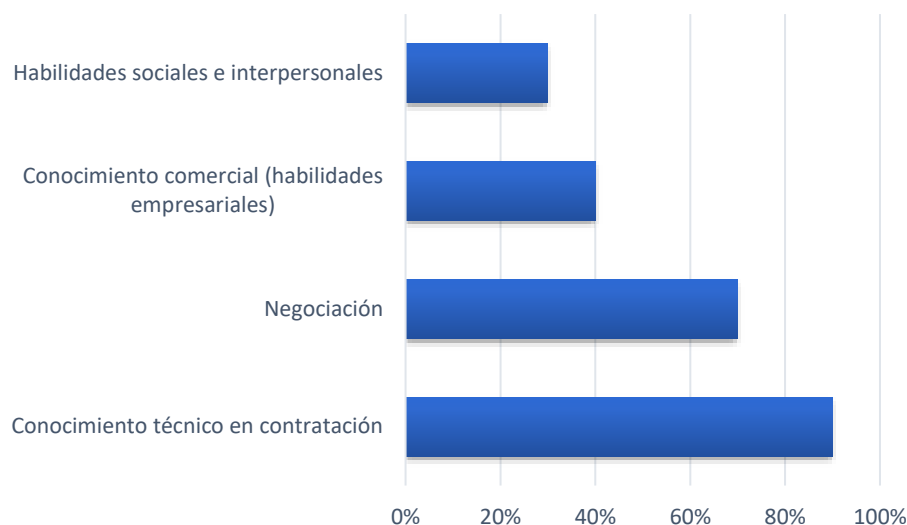
Como indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del Subindicador 5 (a) criterio de evaluación (c) se propone en la Metodología empleada el Porcentaje de conceptos favorables de entidades de educación con programas de contratación pública, sobre el reconocimiento por la política de profesionalización de las habilidades básicas de los profesionales tales como conocimiento de la materia (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales), lo mismo que negociación, habilidades sociales e interpersonales (como % de respuestas).

Al respecto, en el proceso de análisis y sistematización de información se registró información y opiniones diversas. Por ejemplo, el 33% de las entidades que participaron en el llenado de cédulas de información consideraron que la política de profesionalización reconoce las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales. Asimismo, 33% consideran que el criterio se cumple parcialmente, debido a que se incorpora en la Directiva N° 002-2018-

OSCE/CD⁶⁷ y el otro 33% considera que no se cumple al no existir normativa que lo sustente.

Por otra parte, en la encuesta realizada a 10 entidades educativas, se llegó a la siguiente información mostrada en gráficas y detallada a continuación.

Gráfica 9. Afirmaciones que describen mejor la contextualización de los ejemplos o casos prácticos utilizados en los cursos y/o programas de formación que ofrece su institución para servidores públicos de los órganos de contrataciones



Fuente: encuesta a entidades educativas.

De los encuestados, el 90% respondió que los cursos deberían tener énfasis en el conocimiento técnico, el 70% dijo que también debían tener énfasis en habilidades de negociación, el 40% que deberían incorporar conocimiento comercial y 30% que deberían incluir habilidades sociales e interpersonales.

Del anterior análisis se estima que el criterio analizado se cumple parcialmente, pues si bien existen esfuerzos para que la política de profesionalización reconozca las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales; esto no se ha logrado, tal como se demuestra en los resultados de la encuesta.

Criterio (d). La política de profesionalización incluye la evaluación del desempeño del profesional de compras.

La Ley del Servicio Civil⁶⁸, señala que la evaluación de desempeño es el proceso obligatorio, integral, sistemático y continuo de apreciación objetiva y demostrable del

⁶⁷ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (08 de enero de 2019). Op. cit.

⁶⁸ Congreso de la República (publicado el 4 de julio de 2013). Op. cit.

rendimiento del servidor público en cumplimiento de los objetivos y funciones de su puesto. Es llevada a cabo obligatoriamente por las entidades públicas en la oportunidad, forma y condiciones que señale el ente rector, es decir, SERVIR.

Por lo que, establece que todo proceso de evaluación se sujeta a las siguientes reglas mínimas:

- a) Los factores a medir como desempeño deben estar relacionados con las funciones del puesto.
- b) Se realiza en función de factores o metas mensurables y verificables.
- c) El servidor debe conocer por anticipado los procedimientos, factores o metas con los que es evaluado antes de la evaluación.
- d) Se realiza con una periodicidad anual.
- e) El servidor que no participe en un proceso de evaluación por motivos atribuibles a su exclusiva responsabilidad es calificado como personal desaprobado.

Ahora bien, la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD, Certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas, tiene como finalidad establecer las disposiciones que regulan la certificación de los profesionales y técnicos que laboren en los órganos encargados de las contrataciones, que contribuya a garantizar una gestión eficiente y competente de las contrataciones por parte de las Entidades.

En este sentido, se considera que la política de profesionalización incluye la evaluación del desempeño del servidor público en cumplimiento de los objetivos y funciones de su puesto, lo cual incluye por ende al profesional de compras.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Profesionalización basada en principios.** La Política de Modernización de la Gestión Pública incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR. Con apoyo de diagnósticos se ha podido identificar la brecha de conocimientos y orientar las capacitaciones del personal. El OSCE mejoró el enfoque de la certificación de servidores estableciendo objetivos orientados a mejorar las capacidades de los servidores.
- **Profesionalización incluye combinación de conocimientos teóricos y prácticos.** La política de profesionalización incluye el reconocimiento y evaluación de una combinación de conocimientos teóricos y prácticos a través de capacitación y educación específica, junto con experiencia práctica. Existiendo un balance adecuado entre teoría y práctica en los cursos ofertados.
- **Profesionalización evalúa el desempeño.** La política de profesionalización incluye la evaluación del desempeño del servidor público en cumplimiento de los

objetivos y funciones de su puesto, lo cual incluye por ende al profesional de compras.

Brechas Menores, respecto a las mejores prácticas:

- **La política de profesionalización reconoce las destrezas básicas de los profesionales.** Al respecto, en el proceso de análisis y sistematización de información se registró información y opiniones diversas. Por ejemplo, el 33% de las entidades que participaron en el llenado de cédulas de información consideraron que la política de profesionalización reconoce las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales. Asimismo, 33% consideran que el criterio se cumple parcialmente, debido a que se incorpora en la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD y el otro 33% considera que no se cumple al no existir normativa que lo sustente.

3.3. Pilar III: Operaciones de Contratación Pública y Prácticas de Mercado

El Pilar III de la metodología básica de MAPS evalúa la eficiencia, transparencia y eficacia en las operaciones del sistema de contratación pública mediante una selección y revisión de una muestra de casos reales de compra en varias entidades compradoras. Asimismo, considera el mercado, como uno de los medios de evaluar la calidad y efectividad del sistema cuando los procedimientos de compra se ponen en práctica.

Esta evaluación de la profesionalización examina (1) la existencia de mecanismos de integración con el fin de financiar al menos una parte de los costos de educación y capacitación relacionados con la profesionalización; (2) si las actividades de contratación pública se reconocen como una línea de carrera profesional; y (3) si la educación, capacitación y certificación en compras se desarrollan en un mercado transparente libre y sin distorsiones, y donde los actores compiten en igual de condiciones.

Indicador 6. El sistema de contratación pública cuenta con mecanismos financieros adecuados para financiar el costo de la educación, capacitación y certificación de los profesionales en contratación pública.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es examinar el costo de la educación, capacitación y certificación. Se trata de evaluar la existencia de financiación suficiente para asegurar la calidad de la educación, capacitación y certificación, así como que éstas aporten al desarrollo sostenible del mercado de profesionalización en contratación pública. Los recursos públicos que se asignen en los presupuestos de las entidades de contratación pública deben estar disponibles para financiar al menos una parte de los costos de educación y capacitación de sus funcionarios de compras.

Prof-Subindicador 6 (a) - Disponibilidad de recursos de presupuesto suficientes. Este Subindicador se refiere a la disponibilidad de recursos asignados en los presupuestos de las entidades de contratación pública para financiar al menos una parte de los costos de

educación, capacitación y certificación de sus funcionarios.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). Los gastos relacionados con la profesionalización de la función normativa /reguladora.

Respecto a la disponibilidad de recursos para la profesionalización podemos observar en la tabla 13, que para el año 2018 el presupuesto asignado en los tres niveles de gobierno fue de 45,372,870 soles; en contraste el presupuesto ejecutado fue de 10,702,169 soles. Cabe señalar que, siguiendo la misma fuente, se registraron 52,082 beneficiarios en 2018.

Tabla 12. Presupuesto 2018

Nivel de Gobierno	Presupuesto S/	Beneficiarios presupuestados	Ejecutado S/	Beneficiarios ejecución
Nacional	S/ 34,555,907	105,055	S/ 10,620,409	51,947
Regional	S/ 10,050,920	9,193	S/ 81,760	135
Local	S/ 766,043	44,945		
Total	S/ 45,372,870	159,193	S/ 10,702,169	52,082

Asimismo, de acuerdo con información del SERVIR en promedio se invirtieron S/ 205 por servidor durante el año 2018. Este valor correspondió al 80% del valor presupuestado de inversión por servidor. Sin embargo, únicamente se cumplió con el 23% de la ejecución presupuestal y con el 32% de los servidores presupuestados. Un menor monto total ejecutado en un menor número de beneficiarios da como resultado el cumplimiento promedio del 80%.

Tabla 13. Promedio de inversión presupuestada y ejecutada por servidor

Nivel de Gobierno	Promedio de inversión presupuestada por servidor	Promedio de Inversión ejecutada por servidor
Nacional	S/ 329	S/ 204
Regional	S/ 1,093	S/ 606
Local	S/ 17	
Total	S/ 285	S/ 205

Criterio (b). La educación/capacitación de los funcionarios de compras.

Respecto a la relación entre las entidades de contratación pública que financiaron al menos parte la educación/capacitación en contratación pública de su personal de contratación pública; se calculó el porcentaje de entidades que presentaron la matriz de ejecución del

Plan de Desarrollo de Personas en relación con aquellas entidades que debían entregar el Plan de Desarrollo de Personas (PDP)⁶⁹, ver tabla 14.

Tabla 14. Relación entre entidades que debían entregar PDP y aquellas que entregaron la matriz de ejecución

Nivel	Entidades que debían haber entregado PDP	Entidades que presentaron matriz de ejecución del PDP	% En relación con el total
Nacional	144	83	58%
Regional	25	7	28%
Local provincial	196	3	2%
Voluntarias	349	93	27%
Total	714	186	26%

Asimismo, de acuerdo con información provista por SERVIR, durante 2018 el 26% de las entidades presentaron matriz de ejecución de recursos lo cual es un indicador de haber gastado en la capacitación de sus funcionarios. Este porcentaje es muy diverso por nivel de la entidad: para las entidades de nivel local es del 2%, mientras que para las del nivel nacional es del 58%.

En buena medida este porcentaje se debe a que sólo el 52% de las entidades presentaron Plan de Desarrollo de Personas (PDP) durante 2018.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Sin claridad acerca de los recursos presupuestarios.** De acuerdo con los datos revisados existe una evidente diferencia entre el presupuesto programado y el ejecutado referente a la profesionalización en materia de contrataciones públicas para el año 2018. Es decir, del total del presupuesto programado se ejecutó únicamente el 23.6%, lo que evidencia un error programático del presupuesto y el gasto.

En ese sentido, no se tiene claridad sobre si el presupuesto es suficiente para cumplir con el objetivo estratégico de la profesionalización, o por el contrario, si es insuficiente. Lo anterior, ya que debido a la inconsistencia de la programación y de la ejecución no se cuentan con datos suficiente para sustentar dicha afirmación.

Asimismo, no existe una posición homogénea acerca de la suficiencia presupuestaria por parte de las entidades participantes en el llenado de cédulas, en este tenor el 57% de las entidades participantes en la etapa de recolección de información considera que

⁶⁹ Mediante Decreto Supremo N° 009-2010-PCM se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, que aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público, y que establece que la planificación de las actividades de capacitación y evaluación de las personas al servicio del Estado de cada entidad pública se realice mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo de Personas – PDP.

el criterio que evalúa si se dispone de recursos del presupuesto suficientes para cubrir la educación/capacitación de los funcionarios de compras tiene un cumplimiento parcial. Asimismo, el 29% de los participantes considera que el criterio no se cumple, ya que no existe sustento normativo y el 14% considera que el criterio sí se cumple.

- **Reducida participación en el financiamiento de capacitación por parte de las entidades públicas.** Únicamente el 52% de las entidades presentaron Plan de Desarrollo de Personas (PDP) durante 2018; de este total sólo el 26% entregó la Matriz de Ejecución del PDP 2018. En ese sentido, se observa una desvinculación en la participación de los entes públicos en el financiamiento de capacitación en materia de contrataciones públicas.

Indicador 7. La contratación pública se reconoce como un plan de carrera profesional en el servicio público del país.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar aspectos específicos tales como el reconocimiento, por ejemplo, la existencia de un marco de competencia, lo mismo que un plan de carrera y como se compara con otros en términos de niveles de remuneración y estabilidad.

Evaluación:-De manera general, se considera que el indicador que mide si la contratación pública se reconoce como un plan de carrera profesional en el servicio público del país se evalúa con más debilidades que fortalezas.

Prof-Subindicador 7(a) - Existencia de un marco de competencias en contratación pública

Un elemento importante en el reconocimiento de la profesión es la existencia de un marco de competencia desarrollado para la profesión de contratación pública, las descripciones de cargos y las calificaciones y competencias exigidas, incluido el otorgamiento de certificaciones, grados universitarios a nivel de magister, entre otros, en el campo de la contratación pública. Este elemento apoya el desarrollo personal a través de evaluaciones de habilidades, identificación de necesidades de educación, capacitación y desarrollo, y planeación de carrera. Asimismo, el marco de competencias constituye un punto de referencia que hace posible desarrollar una hoja de ruta básica para desarrollo profesional posterior. Debe distinguir entre niveles diferentes profesionales y especialidades.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). Se ha desarrollado un marco de competencia en contratación pública que incluyan diferentes niveles profesionales y especialidades, y el marco está siendo utilizado.

La Subdirección de Desarrollo de Capacidades en Contrataciones Públicas del OSCE tiene como parte de sus atribuciones corroborar, mediante una evaluación, las competencias de los profesionales y técnicos que deseen laborar en el órgano encargado de las contrataciones de las entidades públicas; con el objetivo de asegurar el desempeño idóneo

del servidor público al resolver problemas, tomar decisiones y afrontar retos relacionados a las compras públicas; lo que implica poner en práctica sus conocimientos, habilidades, actitudes y valores.

Las competencias definidas para cada nivel, son cuatro. Dichas competencias responden a la necesidad de contar con profesionales y técnicos que no sólo conozcan sobre la selección de proveedores, sino también aquellos temas que estén directamente relacionados a la contratación pública; tales como la planificación, la ejecución contractual y la gestión por resultados.

Existen tres niveles de certificación: básico, intermedio y avanzado. Para acceder a cada nivel de certificación se deben considerar el nivel educativo, la experiencia general y específica y el puntaje obtenido en el examen de certificación.

En ese sentido, se considera que se ha desarrollado un marco de competencia en contratación pública que incluyan diferentes niveles profesionales. Sin embargo, no se incluye las competencias a desarrollar por especialidades particulares.⁷⁰

Criterio (b). Un marco de competencias en contratación pública identifica las habilidades y niveles de competencia que deben tener todo el personal clave vinculado al proceso de compras, a diferentes niveles profesionales.

De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada a 10 instituciones educativas a las cuales se les pidió seleccionar las habilidades y competencias que deberían desarrollarse a través del programa MeEspecilizo.pe del OSCE. En el listado había 19 opciones de las cuales 6 eran las capacidades en las que se basó el diseño del programa y los 13 restantes eran otras capacidades. Como resultado, el 75% de las capacidades seleccionadas por las instituciones encuestadas como deseables coinciden con las capacidades del programa MeEspecializa.pe.

Además de la encuesta se realizó un grupo focal en el que participaron representantes de seis instituciones distintas a las encuestadas. Los participantes de este grupo focal consideran que, en los cursos y programas de capacitación en contrataciones públicas, deberían incluirse temas como planeamiento estratégico, presupuesto por resultados, sistema nacional de control y ética, principalmente, que apunten a desarrollar competencias procedimentales y de actitud.

Criterio (c). El marco de competencia en contratación pública es adecuado para realizar evaluaciones de habilidades, la identificación de necesidades de educación, capacitación y desarrollo, y planeación de carrera.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ha implementado acciones con el objetivo de generar condiciones para que los servidores públicos con

⁷⁰ OSCE (2019). Preguntas frecuentes del procedimiento de certificación por niveles. Disponible en: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Certificacion/Niveles/guias_2019/Preguntas_frecuentes_2019_1.pdf

funciones logísticas reciban servicios de capacitación de calidad. Como parte de dichas acciones se encuentra una matriz de competencias la cual señala la ruta que deberá seguir el servidor público para formarse como profesional en contratación pública.

Dicha matriz, dividida en cuatro niveles de formación (básico, intermedio, avanzado y ejecutivo), propone la secuencia de competencias que deberá adquirir el comprador, desde sus inicios como asistente, hasta su máximo nivel como jefe de logística.

En ese sentido, la matriz es un instrumento que puede servir como guía para crear programas de formación por niveles, con indicadores e instrumentos que permitan medir las competencias desarrolladas en el participante y con ello, buscar fortalecer a las instituciones públicas a través de la incorporación de servidores con una sólida formación profesional.

Cabe señalar que, la matriz de competencias es la base para la elaboración de los programas de formación especializada en contratación pública y para formular los indicadores de evaluación de la certificación por niveles. Asimismo, es el elemento articulador de la demanda de capacitación solicitada por las entidades públicas para especializar al personal que trabaja en las áreas de logística del Estado, quienes finalmente evidenciarán su desempeño en el ejercicio profesional.⁷¹

Respecto a la evaluación de habilidades, de acuerdo con la Resolución N° 001 – 2019, los profesionales y técnicos del Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC) que, en razón de sus funciones, intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación deben contar con la certificación otorgada por el OSCE.⁷²

Ahora bien, para cumplir con la certificación señalada el profesional o técnico debe cumplir con una serie de requerimientos, que dependerán del nivel, en formación académica, experiencia general, experiencia específica y puntaje en el examen de certificación.

En general, se distingue una clara vinculación entre el marco de competencias en contratación pública, la evaluación de capacidades y la planeación de carrera. Sin embargo, no se distingue con claridad su vinculación con la identificación de necesidades de educación particulares.

Prof-Subindicador 7(b) - Existencia de un plan de carrera para contratación pública dentro del servicio civil

Un elemento importante en el reconocimiento de la profesión es la existencia de una carrera progresiva, que abarque todos los aspectos de contratación pública con una diferenciación

⁷¹ OSCE (2017). Matriz de competencias del nivel de formación básica. Disponible en: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Certificacion/Niveles/Basico_v1.pdf

⁷² Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2019). Resolución N° 001 – 2019. Disponible en: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Capacidades/Certificacion/Niveles/RESOLUCION_001-2019-OSCE-PRE.pdf

clara entre diferentes niveles profesionales y especialidades, en donde los profesionales puedan ser ascendidos no solamente con base en su desempeño, sino también por el logro de niveles más altos de educación, capacitación o certificación de competencias.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). Plan de carrera en contratación pública dentro del servicio civil, en donde se distinguen entre cargos de diferentes niveles profesionales y especialidades.

Con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se aprobó un nuevo régimen del servicio civil, con la finalidad de que las entidades públicas alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad a la ciudadanía, así como para promover el desarrollo de las personas que lo integran.

Asimismo, el artículo 135 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil establece que el Plan de Desarrollo de las Personas es un instrumento de gestión para la planificación de las acciones de capacitación de cada entidad y se elabora sobre la base de las necesidades de capacitación por formación, con la finalidad de promover la actualización, el desarrollo profesional y potenciar las capacidades de los servidores civiles.

Además, de acuerdo con la Directiva "Normas para la Gestión del Proceso de Capacitación en las Entidades Públicas", se prevé que el Plan de Desarrollo de las Personas es el instrumento de gestión para la planificación de las acciones de capacitación de cada entidad; se elabora a partir del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, su vigencia es anual y se aprueba mediante resolución del titular de la entidad.

Por otro lado, como ya fue señalado en indicadores previos, de acuerdo con la Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas la certificación para profesionales o técnicos se clasifica en distintos niveles (Ver tabla 7).

Tabla 15. Niveles de certificación

Condiciones		Nivel 1 Básico	Nivel 2 intermedio	Nivel 3 Avanzado
Aprobar el examen de certificación		Con un mínimo de 30 puntos	Con un mínimo de 43 puntos	Con un mínimo de 58 puntos
Acreditar	Formación académica	Egresado de educación superior técnica o universitaria	Bachiller o título profesional técnico	Bachiller o título profesional técnico
	Experiencia general mínima	3 años de experiencia laboral general	5 años de experiencia laboral general	7 años de experiencia laboral general
	Experiencia específica mínima	1 año de experiencia laboral en logística pública y/o privada	2 años de experiencia laboral relacionada con la contratación pública	4 años de experiencia laboral relacionada con la contratación pública

Fuente: Directiva N° 002-2018-OSCE/CD sobre la Certificación de los Profesionales y Técnicos que Laboren en los Órganos Encargados de las Contrataciones de las Entidades Públicas.

De igual manera, el Programa Estratégico Institucional 2017-2019 del OSCE como parte de las acciones del Objetivo Estratégico Institucional 03 se encuentra la capacitación integral para la gestión de las contrataciones públicas.⁷³

En suma, no se identifica un plan de carrera dirigido exclusivamente a los servidores públicos con atribuciones en contrataciones públicas, pero se distinguen esfuerzos aislados que conformarían elementos de un plan de carrera.

Criterio (b). El Plan de carrera en contratación pública dentro del servicio civil abarca todos los aspectos de contratación pública (planeación, gestión de procedimientos de selección, administración de contratos, supervisión y dirección, entre otras).

No se cuenta con un plan de carrera que desagregue detalladamente las etapas y elementos del proceso de contratación pública. La certificación únicamente considera el nivel de conocimientos generales, así como la experiencia.

Criterio (c). Existencia de planes de carrera atractivos y competitivos, basados en méritos, que permiten ascensos por méritos, basados en calificaciones y certificación profesionales.

El sistema de contrataciones cuenta con una estrategia de certificación normada y vigente que se dirige a todos los servidores públicos que laboran en los Órganos Encargados de las Contrataciones. Asimismo, los procedimientos de certificación se encuentran institucionalizados, a través de cronogramas, temarios y sistemas electrónicos.⁷⁴

Ahora bien, de acuerdo con el Informe de Evaluación de Resultados 2018 del PEI 2017-2019, durante el año 2018 se presentaron al proceso de certificación 9 383 personas, de las cuales solo 1 608 lograron certificarse. Lo que representa el 98% del cumplimiento de la meta programada por dicho instrumento de planeación⁷⁵

Sin embargo, no se tiene la claridad sobre si el cumplimiento de la certificación es suficiente para introducirse a los planes de carrera o si existen mayores elementos a considerar para que un servidor público pueda tener una promoción.

⁷³ OSCE (2019). Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Disponible en:

<https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/RESOLUCION%20N%C2%BA%20059-2019-OSCE-PRE.pdf>

⁷⁴ Para más información revisar la página del OSCE. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/certificacion>

⁷⁵ OSCE (2018). Informe de Evaluación de Resultados PEI 2017-2019. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/institucional/planeamiento/EVALUACI%C3%93N%20DE%20RESULTADOS%202018%20DEL%20PEI%202017-2019%20%28PARA%20PUBLICAR%20EN%20WEB%20DESDE%20EL%20SGD%29.pdf>

Asimismo, no se ha identificado un plan de carrera institucionalizado que aplique a todos los servidores públicos que laboran en los OEC, ni los criterios que permiten la promoción de dichos servidores.

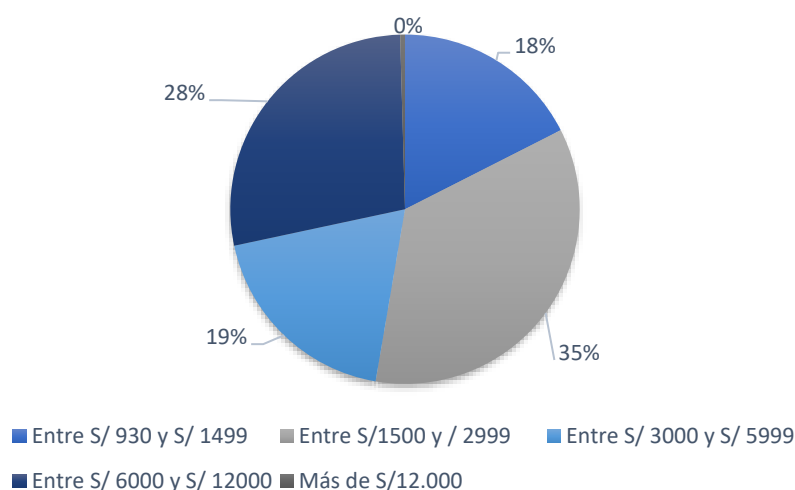
Prof-Subindicador 7(c) – Plan de carrera de contratación pública es competitivo comparado con el resto del servicio civil

Este subindicador evalúa la existencia de niveles competitivos de remuneración, beneficios y estabilidad en comparación con los cargos profesionales de contratación pública con otros equivalentes en el servicio civil, tales como el presupuesto público o la administración de finanzas

Criterio (a). Los niveles de remuneración en el plan de carrera en contratación pública son al menos equivalentes a los del plan de carrera de técnicos y profesionales en áreas críticas de gobierno (tales como presupuesto público, o administración financiera).*

De acuerdo con la información recopilada en las encuestas aplicadas a servidores públicos que participan en contrataciones públicas se pudo estimar que el salario promedio de los operadores logísticos es de S/ 4422. Además, se estima que es 53% gana entre S/930 y S/2999 (ver gráfica 10).

Gráfica 10. ¿A cuál de los siguientes rangos salariales corresponde su ingreso mensual promedio actual como servidor público?



Fuente: encuestas realizadas.

Por otro lado, de acuerdo con información del Portal de Transparencia de Perú, el personal de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con funciones sustantivas tiene un ingreso mensual promedio de S/4,394⁷⁶, es decir, que por cada sol que ganan los servidores

⁷⁶ Portal de Transparencia Estándar (2018). Ministerio de Economía y Finanzas, información de personal. Disponible en: https://www.transparencia.gob.pe/personal/pte_transparencia_personal.aspx#.XdLrZVdKiUk

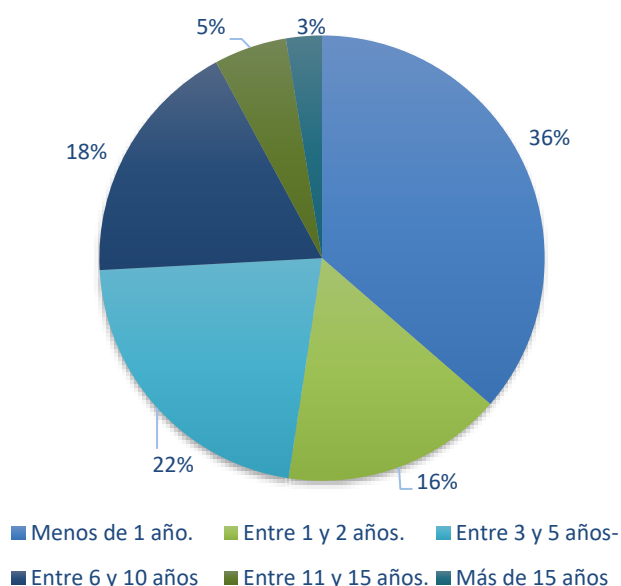
públicos del MEF los servidores públicos que participan en contrataciones públicas ganan 0.99 soles. En ese sentido, se considera que no existe diferencia salarial sustancial.

Criterio (b). La estabilidad de carrera en el plan de carrera de contratación pública es por lo menos equivalente a la estabilidad disponible para otros planes de carrera.

De acuerdo con la información obtenida de la encuesta realizada a servidores públicos, el 36% lleva menos de un año en el encargo actual, 22% entre 3 y 5 años, 18% entre 6 y 10 años, 16% entre 1 y 2 años (Ver gráfico 11).

En ese sentido, 47% de los servidores encuestados llevan en su encargo actual más de 2 años. Por lo que, se considera que existe estabilidad de carrera entre los servidores públicos con funciones en contratación pública.

Gráfica 11. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en su cargo actual en el órgano encargado de las contrataciones?

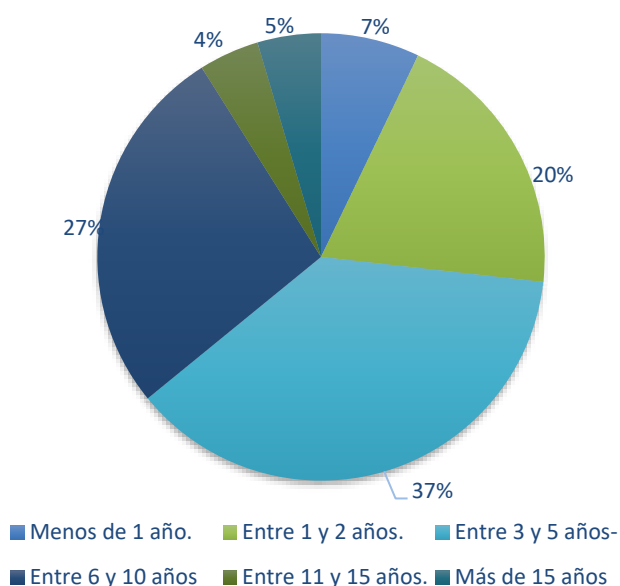


Fuente: encuestas realizadas.

Asimismo, como parte de los resultados de la misma encuesta, se observó que los servidores públicos encuestados llevan en promedio 4 años en su encargo actual y fue posible estimar que su experiencia total promedio en áreas de contratación pública (sumando todos sus cargos) es de 5.2 años. (Ver gráfica 12).

Esta información fortalece el argumento sobre la estabilidad del servicio público en contrataciones públicas, ya que, por un lado, más del 47% de los servidores públicos encuestados tienen más de 2 años en su puesto actual y cuentan con 5.2 años de experiencia relacionada a las compras y contrataciones públicas.

Gráfica 12. ¿Cuánta es su experiencia total en órganos encargado de las contrataciones de entidades públicas (sume su experiencia pasada y actual si es que la tiene)?



Fuente: encuestas realizadas.

Brechas Menores, respecto a las mejores prácticas:

- **Marco de competencia por niveles, pero no por especialidades.** Se ha desarrollado un marco de competencia en contratación pública que incluye diferentes niveles profesionales, por medio de las certificaciones. Sin embargo, no se incluyen las competencias a desarrollar por especialidades particulares.
- **Marco de competencias vinculado con evaluación y planeación de carrera, pero sin identificación de necesidades particulares.** Se distingue una clara vinculación entre el marco de competencias en contratación pública, la evaluación de capacidades y la planeación de carrera. Sin embargo, no se distingue con claridad su vinculación con la identificación de necesidades de educación particulares de los servidores públicos.

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Esfuerzos aislados en el plan de carrera en contrataciones públicas.** No se identifica un plan de carrera dirigido exclusivamente a los servidores públicos con atribuciones en contrataciones públicas, pero se distinguen esfuerzos aislados que conformarían elementos de un plan de carrera como la certificación por niveles y las acciones estratégicas del PEI 2019-2022.
- **Plan de carrera sin vinculación con el proceso de contratación.** No se cuenta con un plan de carrera que desagregue detalladamente las etapas y elementos del proceso de contratación pública. La certificación únicamente considera el nivel de conocimientos generales, así como la experiencia.

Indicador 8. Las condiciones del mercado favorecen el desarrollo de la profesionalización.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar la existencia de un mercado abierto, transparente y diversificado. Se trata de que las prácticas se lleven a cabo libres de distorsiones y que la competencia apoye la igualdad de condiciones para proveer, no sólo una amplia gama de servicios de profesionalización, sino también desde la perspectiva de varios enfoques.

Prof-Subindicador 8(a) - El mercado es competitivo en materia de profesionalización

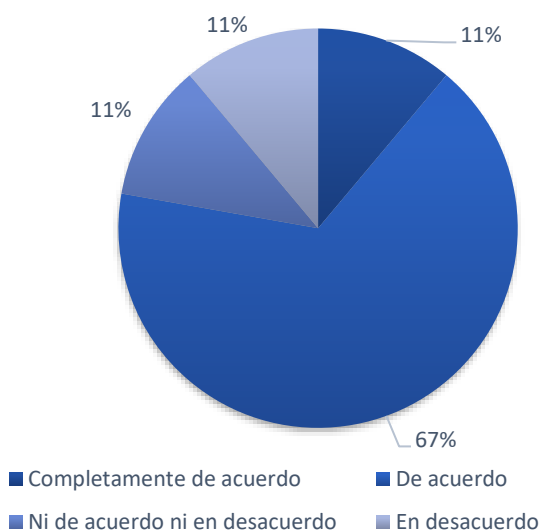
Este subindicador evalúa la existencia de un mercado competitivo para capacitación y educación, libre de las distorsiones creadas por la política de profesionalización u otras acciones realizadas por la función normativa/reguladora, u otras instituciones financiadas por el gobierno.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La educación, capacitación y certificación se desarrollan en un ambiente de competencia abierta y libre.

Según la información obtenida en el levantamiento de la encuesta dirigida a servidores públicos con funciones en contrataciones públicas, el 78% estuvo de acuerdo con la siguiente afirmación “La competencia por contar con participantes en los cursos y/o programas de formación para servidores públicos de los órganos encargados de las contrataciones es abierta y libre”, mientras que, el 11% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo y el restante 11% estaba en desacuerdo con dicha afirmación.

Gráfica 13. ¿Considera usted que la competencia por contar con participantes en los cursos y/o programas de formación para servidores públicos de los órganos encargados de las contrataciones es abierta y libre?



Fuente: encuesta realizada a instituciones educativas.

Además de la encuesta se realizó un grupo focal en el que participaron representantes de seis instituciones distintas a las encuestadas. Para todos los participantes, las variables que imposibilitan implementar una maestría en contrataciones públicas están relacionadas con costos altos y la baja demanda del mercado. Asimismo, el principal factor que restringe la participación en los cursos y programas es el factor económico. Por otro lado, algunos participantes señalaron que el OSCE no restringe la oferta de capacitación de otras instituciones educativas del mercado, sin embargo, debe fortalecer el rol de los formadores (capacitadores) en provincias para ampliar la cobertura de la oferta de profesionalización.

Criterio (b). La política de profesionalización, los planes y proyectos estratégicos diseñados por la función normativa/reguladora no introduce distorsiones indebidas en el mercado.

No se distingue ningún criterio dentro de los instrumentos de planeación como el PEI 2019-2021 o en las políticas de modernización del servicio público que establezcan claramente límites a la participación en el mercado de la profesionalización de actores de los distintos sectores. Sin embargo, tampoco se identifica elementos que fortalezcan dicha participación.

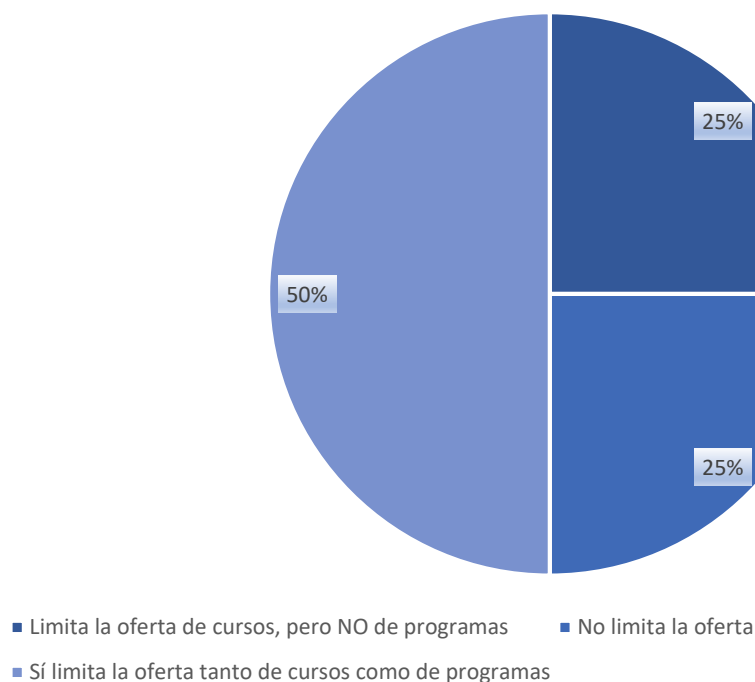
Asimismo, como parte de los resultados del levantamiento de información a través del llenado de cédulas por parte de servidores públicos se obtuvo que el **33%** de las entidades participantes considera que la política de profesionalización, los planes y proyectos estratégicos diseñados por la función normativa/reguladora no genera distorsiones en el mercado. Asimismo, **33%** considera que el criterio se cumple parcialmente y el restante **33%** considera que el criterio no se cumple, ya que no se cuenta con sustento normativo específico en la materia.

Criterio (c). La provisión de capacitación por la función normativa reguladora y los proveedores financiados por el gobierno para la educación y capacitación no deben tener características que inhiban o impidan el desarrollo de un mercado privado para educación y capacitación.

De acuerdo con la encuesta levantada, el 50% de los encuestados señaló que los cursos de formación de MeEspecializo.com limitan o restringen la formación de otras entidades públicas o privadas, mientras que el 25% señala que no lo limita y el restante 25% hizo el señalamiento de que no limita la oferta de programas, pero sí de cursos (Ver gráfica 14).

Por otro lado, algunos participantes del grupo focal señalaron que el OSCE no restringe la oferta de capacitación de otras instituciones educativas del mercado, sin embargo, debe fortalecer el rol de los formadores (capacitadores) en provincias para ampliar la cobertura de la oferta de profesionalización.

Gráfica 14. ¿Cree usted que los cursos de formación MeEspecializo.com ofrecido por el OSCE limitan o restringe de alguna forma la oferta de formación de otras entidades públicas o privadas?



Prof-Subindicador 8(b) - Acceso a activos de profesionalización

Este subindicador examina la disponibilidad en el mercado de los activos de profesionalización, tales como grados académicos, acreditación nacional y certificaciones nacionales/internacionales y su consideración de la naturaleza interdisciplinaria de la profesión de contratación pública.

Criterio (a). Los activos de profesionalización, tales como los grados académicos, acreditación nacional y certificaciones nacionales/internacionales son disponibles en los diferentes grados necesarios para ciertos niveles profesionales especificados en el marco de competencias.

De acuerdo con las cédulas llenadas por parte de los servidores públicos de distintos entes gubernamentales del país, el 67% de las entidades participantes señala que el criterio que evalúa si los activos de profesionalización están disponibles en los diferentes grados necesarios para determinados niveles profesionales en el marco de sus competencias se cumple parcialmente. El otro 33% considera que el criterio no se cumple y no se encuentra reglamentado.

En suma, el 67% de las entidades participantes aseveran que los programas académicos y de capacitación técnica formales, basados en competencias, están disponibles en instituciones académicas y otras entidades de capacitación. En contraste, el 33% considera que el criterio no se cumple.

Criterio (b). Los programas académicos y de capacitación técnica formales, basados en

competencias, están disponibles en instituciones académicas y otras entidades de capacitación.

A partir de una revisión de la oferta de activos de profesionalización en materia de contrataciones públicas se encontraron los siguientes (ver tabla 16).

Tabla 16. Oferta educativa en materia de contrataciones públicas

Institución	Título del activo	Fuente
Centro de Capacitación y Desarrollo Global	Diploma Perú Compras y Seace 3.0	https://www.desarrolloglobal.pe/diplomas/diploma-peru-compras-seace
Esan Business	Programa de Especialización en Contrataciones del Estado	https://www.esan.edu.pe/programas/programa-de-especializacion-en-contrataciones-del-estado/
Centro Peruano de Estudios Gubernamentales	Curso Especializado Perú Compras	https://cepeg.pe/curso/peru-compras
Pontificia Universidad Católica del Perú	Curso de Actualización Gestión de las Adquisiciones y Compras Públicas	https://www.pucp.edu.pe/curso/gestion-adquisiciones-compras-publicas/
Universidad Continental	Programa de Especialización en Contrataciones del Estado	https://posgrado.ucontinental.edu.pe/educacion-ejecutiva/programas/programa-de-especializacion-en-contratacion-publica
Instituto Hegel	Diploma De Especialización En Contrataciones Del Estado	https://hegel.edu.pe/curso/diplomado-en-contrataciones-del-estado/

Fuente: elaboración propia

En ese sentido, se considera que existen programas académicos y de capacitación disponibles en diversas instituciones académicas y que no existen restricciones que limiten la oferta de los mismos.

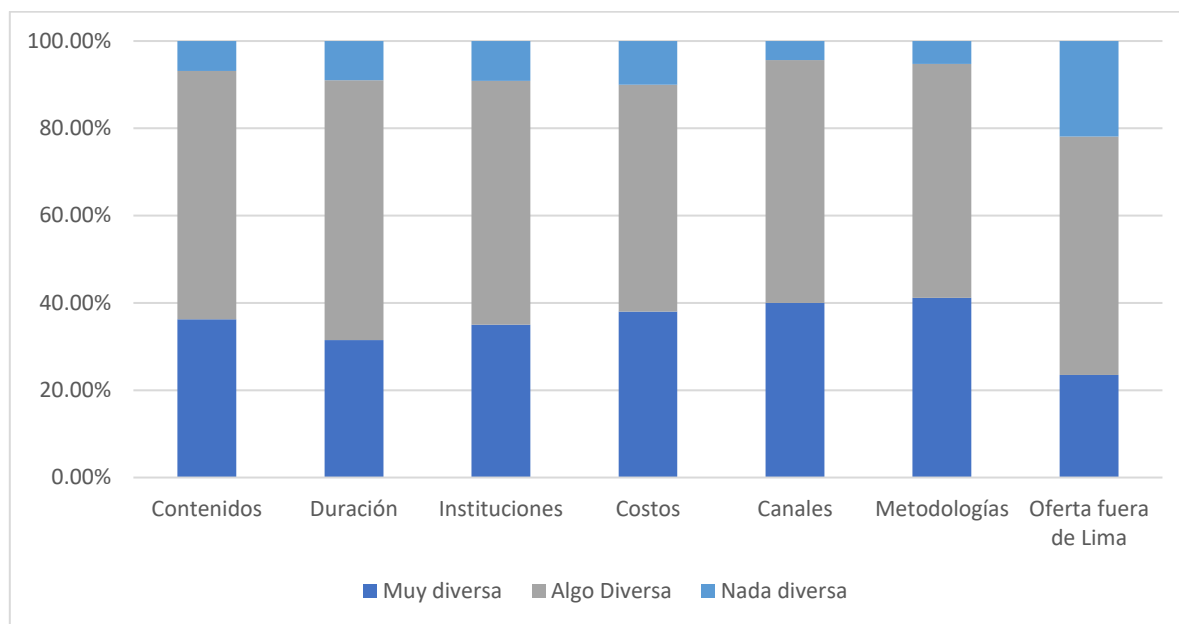
Asimismo, de acuerdo con lo señalado en las cédulas llenadas por integrantes del servicio público, el 67% de las entidades participantes aseveran que los programas académicos y de capacitaciones técnicas formales, basadas en competencias, están disponibles en instituciones académicas y otras entidades de capacitación. En contraste, el 33% considera que el criterio no se cumple.

Criterio (c). Los programas de educación y capacitación disponibles son adecuados y suficientes en relación con la naturaleza interdisciplinaria de la contratación pública.

De acuerdo con la encuesta realizada a compradores en la mayoría de los temas señalados,

es decir, contenidos, duración, instituciones, costos, canales, metodología y ofertas fuera de Lima; se considera como algo diversa (ver gráfica 15).

Gráfica 15. Diversidad en la oferta de formación



En ese sentido, se considera que hay un cumplimiento parcial del criterio, puesto que la disponibilidad, según el criterio de los encuestados, no es muy diversa.

Criterio (d). Los programas de educación y capacitación disponibles están adaptados al contexto país, y corresponden a la realidad del servicio público y sus necesidades.

A partir de la revisión temática de la oferta de profesionalización del OSCE se distingue que los talleres, cursos, seminarios y charlas se vinculan directamente con la realidad y operación del servicio público del Perú, ya que se relacionan con la operación y marco legal del sistema de contrataciones vigente. En la siguiente tabla pueden observarse temas como planificación, integridad, métodos, ejecución, obra pública entre otros (ver tabla 18).

Tabla 17. Temas de profesionalización OSCE, 2019

Planificación de compras y actuaciones preparatorias
Integridad en las compras públicas
Métodos de Contratación
Formulación de requerimientos
Ejecución Contractual
Procedimientos de selección
ABC de las compras públicas
Cómo vender con éxito al Estado
Aspectos generales del arbitraje
Adjudicaciones simplificadas electrónicas
Cómo inscribirse en el RNP (bienes y servicios, llenado del formulario)

Errores comunes en los procedimientos de selección
El ABC de las Obras Públicas
Intervención económica en obras

Fuente: Elaboración propia con información de OSCE (2019). Disponible en: https://www.meespecializo.pe/2016/12/portada_26.html

Prof-Subindicador 8(c)- Mercado de profesionalización abierto e inclusivo.

Este subindicador evalúa la transparencia e inclusión de los servicios de profesionalización contemplados en planes de la política de profesionalización y planes estratégicos. La política de profesionalización y los planes estratégicos deben permitir que los beneficiarios (profesionales e instituciones) determinen según las consideraciones de propuestas de calidad, prestigio institucional, contenido, costo y otras condiciones, cuáles ofertas o qué combinación de ofertas de calificación y certificación serían las más adecuadas para las necesidades y circunstancias de cada institución o individuo. Asimismo, este subindicador considera la existencia de mecanismos de cooperación entre sectores público y privado, asociaciones profesionales, centros de política y conocimiento, que ofrezcan programas específicos, educación y capacitación en contratación pública, siendo clave para un esfuerzo sostenible en el fortalecimiento de capacidades.

Criterio (a). La política y los planes de profesionalización permiten que los beneficiarios (profesionales e instituciones) determinen, evaluando las propuestas de calidad, prestigio o institucional, contenido, costo y otras condiciones, cuál de las varias propuestas se debe seleccionar, considerando las necesidades y circunstancias de cada institución o individuo.

No se distingue ningún documento institucional que permita a los beneficiarios evaluar las propuestas de profesionalización al interior del servicio pública en contraste con las ofertadas en el mercado privado o educativo.

Por otro lado, el 67% de las entidades participantes en el llenado de cédulas de información considera que la política y los planes de profesionalización permiten que los beneficiarios determinen, evaluando las propuestas de calidad, prestigio o institucional, contenido, costo y otras condiciones, cuál de las varias propuestas se debe seleccionar, considerando las necesidades y circunstancias de cada institución o individuo. Mientras que el restante 33% señala que no se cumple con el criterio, puesto que no hay marco normativo que lo regule.

En ese sentido, se considera que el criterio se cumple parcialmente, puesto que en la revisión documental no se identifica ningún elemento que permita que los beneficiarios puedan realizar una evaluación de los programas según sus necesidades. Asimismo, se distingue una divergencia de opiniones por parte de las entidades que llenaron las cédulas.

Criterio (b). Existen mecanismos de cooperación entre los sectores público y privado, asociaciones profesionales, centros de política y centros de conocimiento que ofrecen programas específicos, educación y capacitación en contratación pública.

El 67% de las entidades participantes en el llenado de cédulas consideraron que existen mecanismos de cooperación entre los sectores público y privado, asociaciones profesionales, centros de política y centros de conocimiento que ofrecen programas específicos, educación y capacitación en contratación pública. Por otro lado, el restante 33% señala que no se cumple con el criterio, puesto que no hay marco normativo que lo regule.

Fortalezas:

- **Programas de profesionalización disponibles en el ámbito académico y privado.** En ese sentido, se considera que existen programas académicos y de capacitación disponibles en diversas instituciones académicas y que no existen restricciones que limiten la oferta de los mismos.
- **Programas de formación adaptados al entorno nacional.** Los programas de educación y capacitación disponibles están adaptados al contexto país, y corresponden a la realidad del servicio público y sus necesidades.

Brechas menores:

- **Impedimentos para competencia abierta y libre.** El principal factor que restringe la participación en los cursos y programas es el factor económico. Por otro lado, algunos participantes señalaron que el OSCE no restringe la oferta de capacitación de otras instituciones educativas del mercado, sin embargo, debe fortalecer el rol de los formadores (capacitadores) en provincias para ampliar la cobertura de la oferta de profesionalización.
- **Distorsiones en el mercado.** No se distingue ningún criterio dentro de los instrumentos de planeación como el PEI 2019-2021 o en las políticas de modernización del servicio público que establezcan claramente límites a la participación en el mercado de la profesionalización de actores de los distintos sectores. Sin embargo, tampoco se identifica elementos que fortalezcan dicha participación.
- **Diversidad en la oferta de formación.** se considera que hay un cumplimiento parcial del criterio, puesto que la disponibilidad, según el criterio de los encuestados, no es muy diversa.
- **Planes y programas no permiten evaluar los programas.** se considera que el criterio se cumple parcialmente, puesto que en la revisión documental no se identifica ningún elemento que permita que los beneficiarios puedan realizar una evaluación de los programas según sus necesidades. Asimismo, se distingue una divergencia de opiniones por parte de las entidades que llenaron las cédulas.

3.4. Pilar IV: Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia

El Pilar IV de la metodología básica de MAPS evalúa la integridad del sistema de contratación pública. Se examina la idoneidad de los controles y medidas anticorrupción, y abarca medios para mejorar la transparencia, por ejemplo, mecanismos de apelación en compras, y una mayor participación de actores interesados.

Esta evaluación de la profesionalización examina: (i) si la política de profesionalización considera asuntos de ética y responsabilidad; y (ii) la existencia de mecanismos de apoyo a la integridad profesional en la contratación pública.

Indicador 9. La política de profesionalización considera aspectos de ética y responsabilidad/rendición de cuentas.

Descripción del indicador: Este indicador evalúa la inclusión de aspectos de ética e integridad en la política y planes de profesionalización, así como las maneras en las que la política promueve una cultura de gestión por resultados y responsabilidad en la profesión.

Evaluación: De manera general, se considera que el indicador que mide si la política de profesionalización considera aspectos de ética y responsabilidad/rendición de cuentas se evalúa con más fortalezas que debilidades.

Prof-Subindicador 9(a) - Consideraciones de ética en la política de profesionalización.

Este subindicador evalúa si la política de profesionalización incluye aspectos de ética e integridad en la profesión, y si la función normativa/reguladora se involucra activamente en las iniciativas para el desarrollo e implementación de normas profesionales y éticas en la profesión de contratación pública.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

*Criterio (a). La política de profesionalización y los planes estratégicos incluyen disposiciones que fomentan la ética e integridad. **

En el año 2010 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) reuniendo a diferentes instituciones tanto del sector público como privado, y de la sociedad civil, con la finalidad de estimular la coordinación y mejorar el marco de políticas de integridad y combate a la corrupción en el nivel central y subnacional de gobierno.⁷⁷

Por lo cual, la CAN elaboró y aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, el cual es el más importante instrumento de gestión en esta materia que

⁷⁷ OECD (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>

establece los objetivos, lineamientos y estándares que deben cumplir las instituciones del Estado para promover la integridad, prevenir y sancionar la corrupción. El objetivo general es contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

Es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno, quienes deben adecuar su marco normativo a la norma. También es de obligatorio cumplimiento para el sector privado y la sociedad civil, en cuanto le sea aplicable y, en lo que no, le sirve como un instrumento guía u orientador. Fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 14 de setiembre del 2017 mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.⁷⁸

La visión de Estado Moderno de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021⁷⁹ se vincula estrechamente con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, pues incorpora como su cuarto principio orientador a la Transparencia, rendición de cuentas y ética pública. El cuarto principio remarca que: i. los funcionarios/as públicos deben servir a los intereses de la Nación, procurar aumentar la eficiencia del Estado para brindar una mejor atención a los/las ciudadanos/as y actuar con probidad, idoneidad, veracidad, justicia, equidad, lealtad y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas; ii. el Estado, sus autoridades y servidores/as civiles deben rendir oportunamente cuentas a la ciudadanía, garantizar la transparencia en la actuación de las entidades públicas y generar canales adecuados para permitir el acceso permanente a la información pública y, por último. iii. deben promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.⁸⁰

Asimismo, como uno de los ejes centrales en los *Lineamientos para las entidades públicas en general*, considera al Servicio civil meritocrático. En el cual se disponen como lineamientos para Asegurar la transparencia, la integridad y la ética pública, la participación y la colaboración ciudadanas en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades, los siguientes:

- Institucionalizar y promover las prácticas de buen gobierno, transparencia y acceso a la información pública, integridad y ética pública, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana.
- Asegurar que la información brindada al ciudadano sea relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo. Abrir canales de comunicación con la

⁷⁸ Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Consultado en octubre de 2019). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Disponible en: <https://can.pcm.gob.pe/normas-nacionales/politica-nacional-de-integridad-y-lucha-contra-la-corrupcion/>

⁷⁹ Secretaría de Gestión Pública (Consultado en octubre de 2019). Op. cit.

⁸⁰ Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Disponible en: <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>

ciudadanía para debatir las políticas públicas y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad.

- Impulsar la aplicación de las tecnologías de la información como instrumento para facilitar el acceso a la información.
- Diseñar portales de Datos Abiertos y crear demanda para que sean utilizados.

En la actualidad la integridad y lucha contra la corrupción, es uno de los principales ejes de la Política de Gobierno, fortaleciéndose su implementación en el marco de lo dispuesto en Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que expresa la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021, como un instrumento que establece acciones priorizadas destinadas a prevenir y combatir la corrupción, e impulsar la integridad pública, conteniendo acciones específicas y transversales.

El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción tiene como uno de sus objetivos garantizar la integridad de las contrataciones públicas. El Plan elaborado por la Comisión de Alto nivel Anticorrupción (CAN), tiene como una de sus acciones estratégicas fortalecer al OSCE, para garantizar la supervisión estratégica, perfeccionar el proceso de contrataciones y modernizar tecnológicamente la institución.

Cinco de las acciones del Plan que tiene como responsable al OSCE, están orientadas a que todas las entidades públicas establezcan mecanismos de identificación y gestión de riesgos en los procedimientos de contratación. Asimismo, implementen programas de desarrollo de capacidades de los funcionarios vinculados a las contrataciones públicas.⁸¹

En este sentido, a finales del año 2018, mediante Resolución Ministerial N°. 443-2018-EF, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó el Plan Sectorial de Integridad y Lucha contra la Corrupción del Sector Economía y Finanzas, el cual contiene acciones que deben emprender todas las entidades adscritas al Sector Economía y Finanzas, para prevenir y combatir la corrupción e impulsar la integridad pública.

En alineamiento al citado Plan Sectorial, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE cuenta con el Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2019-2020, con el objeto de implementar y articular las medidas y acciones orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción en el ámbito de sus competencias; recogiendo el compromiso del OSCE en transparentar la gestión y crear valor público a través de los servicios que se brinda a los ciudadanos.⁸²

Así, como un Objetivo Estratégico contempla el de Promover la integridad de los actores de la contratación pública, mediante el cual se impulsa el comportamiento íntegro en los actores de la contratación pública, a fin de poder generar confianza en el proceso.

⁸¹ OSCE (Consultado en octubre de 2019). *Plan Nacional de Integridad garantiza perfeccionar el proceso de Contratación Pública*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/plan-nacional-de-integridad-garantiza-perfeccionar-el-proceso-de-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

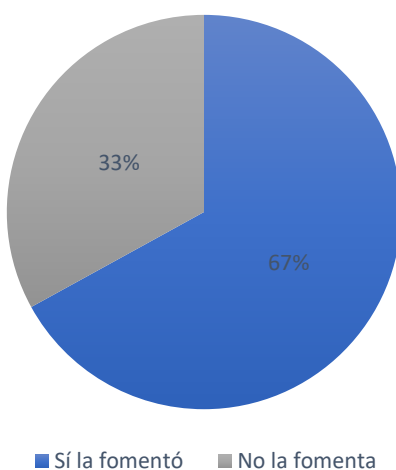
⁸² OSCE (2019). *Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2019-2020*. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/RESOLUCION%20N%C2%BA%20025-2019-OSCE-PRE.pdf>

Ahora bien, la Metodología seguida recomienda como Indicador cuantitativo para sustanciar en la evaluación del Sub- Indicador 9(a) Criterio de evaluación (a) el Porcentaje de conceptos favorables entre funcionarios de compras sobre la inclusión de disposiciones que fomenten la ética e integridad en la política y planes de profesionalización (como % de respuestas).

Al respecto, el 50% de las entidades participantes en la etapa de recolección de información consideraron que la política de profesionalización y los planes estratégicos incluyen parcialmente disposiciones que fomentan la ética y la integridad; mientras que el restante 50% considera que no se cumple con el criterio.

Por otro lado, en la encuesta a entidades educativas se preguntó si los cursos y programas de formación fomentan la ética e integridad del servidor público. Como puede observarse en la gráfica, el 67 % de los encuestados consideró que sí la fomenta y el restante 33% dijo que no la fomentaba.

Gráfica 16. ¿Los cursos y programas de formación fomentan la ética e integridad del servidor público?



Fuente: encuesta realizada a instituciones educativas.

En ese sentido, se considera que la política de profesionalización y los planes estratégicos incluyen disposiciones que fomentan la ética e integridad.

Criterio (b). La función normativa/reguladora participa activamente en iniciativas locales o internacionales para el desarrollo e implementación de normas profesionales y éticas en la profesión de la contratación pública.

El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018- 2021 toma como punto de partida las disposiciones contenidas en las Convenciones Internacionales sobre lucha contra la corrupción de las cuales Perú es parte obligada, sino también acoge las recomendaciones formuladas en el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad y en el Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú.

Para la elaboración del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, se consideró un modelo de Integridad cuyo desarrollo corresponde a estándares internacionales y buenas prácticas con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública. Este modelo de Integridad comprende los siguientes componentes:

1. Compromiso de la Alta Dirección.
2. Gestión de riesgos.
3. Política de integridad.
4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas.
5. Controles interno, externo y auditoria.
6. Comunicación y capacitación.
7. Canal de denuncias.
8. Supervisión del modelo de integridad.

Al respecto, si bien las acciones transversales están desarrolladas de modo claro en la matriz del Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021, para efectos de facilitar a las entidades públicas la implementación de una estructura de prevención de la corrupción, se plantea un modelo de integridad cuyo desarrollo corresponde a estándares internacionales y buenas prácticas planteadas desde la cooperación internacional con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción.

Particularmente, se han tomado como insumo los siguientes documentos: Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública; *High Level Principles on Organizing Against Corruption* del G-20 *LEADERS DECLARATION* y NTP 37001. Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso. INACAL.

Además, como Objetivo Estratégico se tiene el de Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública, el cual considera: Implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo de la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción, así como de otros compromisos internacionales sobre la materia. Asimismo, el país participa activamente en diferentes espacios internacionales anticorrupción, en los cuales ha logrado consolidarse y

posicionarse. Estos espacios establecen diferentes obligaciones, consideraciones y recomendaciones que los Estados parte deben incorporar.⁸³

Derivado de lo antes expuesto, se considera que la función normativa/reguladora participa en iniciativas locales o internacionales para el desarrollo e implementación de normas profesionales y éticas en la profesión de la contratación pública.

Prof-Subindicador 9(b) – Gestión por resultados y responsabilidad

Este indicador evalúa si la política de profesionalización considera que la responsabilidad es un componente importante en la orientación de la profesión de contratación pública, lo mismo que la inclusión de un comportamiento de gerencia dirigida a resultados en los profesionales de la contratación pública.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). La gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública está incluida en la política de profesionalización.

Como se mencionó en apartados anteriores, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) plantea una visión de Estado Moderno para emprender un proceso de cambio y reforma integral de la gestión pública, a nivel gerencial y operacional, que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal para cumplir sus objetivos y así, pasar de una administración pública que se mira a sí misma, a una enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos.

Para tal efecto, es que se plantea el impulso del proceso de modernización de la gestión pública, sostenido y con perspectiva de largo plazo, implicando para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos.

Asimismo, la PNMGP tiene como objetivo general el de orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo.

Ahora bien, respecto al Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) que cada entidad debe elaborar como un instrumento de gestión para la planificación de acciones de capacitación

⁸³ Diario Oficial El Peruano, en el Portal de la Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 Decreto Supremo No. 044-2018. Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-integridad-y-decreto-supremo-n-044-2018-pcm-1641357-2.pdf>

de su personal. Se destaca que en el mismo no se contempla como uno de los requisitos específicos de su integración la gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública. No obstante, la elaboración del PDP parte de un diagnóstico de las necesidades de capacitación de cada entidad, además de contener aspectos generales de la institución de que se trate y una descripción detallada de las acciones de capacitación priorizadas.⁸⁴

Por otra parte, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019- 2022 del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) constituye un instrumento orientador de la gestión, definiendo la estrategia para lograr los objetivos trazados en los próximos cuatro años, los cuales se reflejarán en resultados. Responde a cambios, entre otros, en la política institucional asociados a las modificaciones normativas en materia de abastecimiento y contrataciones públicas, las recomendaciones de la OECD, entre otros. Prioriza cinco (05) Objetivos Estratégicos y trece (13) Acciones Estratégicas Institucionales que requieren de nuevos enfoques de trabajo, a fin de cumplir las metas de mediano plazo.

En esa línea, el OSCE aporta a la mejora del desempeño en la contratación pública, a través de la generación de información estructurada y transaccional, la mejora de las competencias de los actores de la contratación pública y la implementación de una supervisión estratégica bajo un enfoque de gestión de riesgos.⁸⁵

En ese sentido, se considera que en un sentido amplio la PNMGP está orientada a resultados. Sin embargo, no se consideran, específicamente, a la gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública como elementos en la política de profesionalización, puesto que los PDPs son elaborados por cada entidad de acuerdo con sus necesidades, por lo que este criterio se cumple parcialmente.

Criterio (b). La política de profesionalización reconoce la importancia de la atribución de responsabilidad a los profesionales de la contratación pública, y su recompensa respecto a (i) la organización, y (ii) los actores interesados en contratación pública.

De igual forma, en el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 del OSCE⁸⁶, como uno de los objetivos estratégicos institucionales orientado a los resultados que se espera lograr en el desempeño de las entidades, se encuentra: Promover la integridad de los actores de la contratación pública. Así, en el marco del eje de integridad que guía la gestión estratégica del OSCE, en alineamiento con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se impulsa el comportamiento integro en los actores de la contratación pública, a fin de poder generar confianza en el proceso.

⁸⁴ Autoridad Nacional de Servicio Civil, SERVIR (13 de agosto de 2016). Op. cit.

⁸⁵ OSCE (2019). Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022. Disponible en: <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/RESOLUCION%20N%C2%BA%20059-2019-OSCE-PRE.pdf>

⁸⁶ Ibidem

Debido al escaso conocimiento, información y capacidad de gestión de las entidades en la identificación de espacios de riesgo que generan desconfianza en los procesos de contratación, se implementarán mecanismos para identificarlos y gestionarlos en los procesos de contratación pública.

Por otro lado, se incide en temas de integridad dentro del servicio de desarrollo de capacidades a los actores de la contratación e incorpora la participación ciudadana con el rol de veeduría para advertir posibles situaciones que impacten de manera negativa en el proceso de contratación pública. Se busca incrementar el grado de confianza en el proceso de contratación, reducir la posibilidad de conflictos, disminuir probabilidades de actos de corrupción.

De esta forma se promueve una mayor integridad en las compras públicas tanto en el personal involucrado de las entidades como en los proveedores del Estado.

Igualmente, dentro del PDP del OSCE se consideran como dos de los Objetivos Estratégicos Institucionales, los siguientes: 1. Fortalecer mecanismos, herramientas y capacidades para el proceso de contratación pública de las entidades, que incluye como acción estratégica: el programa de desarrollo de capacidades focalizado en los actores que intervengan en la contratación pública; y 2. Fortalecer la supervisión de la gestión de los procesos de contratación pública de las entidades, que considera como acciones estratégicas la supervisión de actores de la contratación pública, acciones de supervisión de oficio fortalecidas con enfoque de gestión de riesgos para actores de la contratación pública.⁸⁷

En ese sentido, se considera que la política de profesionalización reconoce la importancia de la atribución de responsabilidad a los profesionales de la contratación pública, y su recompensa respecto a (i) la organización, y (ii) los actores interesados en contratación pública.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Política de profesionalización y planes estratégicos con disposiciones que fomentan la ética e integridad.** La visión de Estado Moderno de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 se vincula estrechamente con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, pues incorpora como su cuarto principio orientador a la Transparencia, rendición de cuentas y ética pública. Además, se cuenta con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021, como un instrumento que establece acciones priorizadas destinadas a prevenir y combatir la corrupción, e impulsar la integridad pública, conteniendo acciones específicas y transversales.

⁸⁷ Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (8 de marzo de 2018). *Plan de Desarrollo de las Personas-PDP 2018*. Op. cit.

- **Participación de las autoridades en iniciativas locales o internacionales** para el desarrollo e implementación de normas profesionales y éticas en la profesión de la contratación pública. El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción como Objetivo Estratégico contempla consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública, en el cual considera: Implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo de la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción. Asimismo, el país participa activamente en diferentes espacios internacionales anticorrupción, en los cuales ha logrado consolidarse y posicionarse. Estos espacios establecen diferentes obligaciones, consideraciones y recomendaciones que los Estados parte deben incorporar.
- **Reconocimiento de la importancia de la atribución de responsabilidad a los profesionales de la contratación pública**, y su recompensa respecto a (i) la organización, y (ii) los actores interesados en contratación pública. Pues dentro del PDP del OSCE se consideran como dos de los Objetivos Estratégicos Institucionales, los siguientes: 1. Fortalecer mecanismos, herramientas y capacidades para el proceso de contratación pública de las entidades, que incluye como acción estratégica: el programa de desarrollo de capacidades focalizado en los actores que intervengan en la contratación pública; y 2. Fortalecer la supervisión de la gestión de los procesos de contratación pública de las entidades, que considera como acciones estratégicas la supervisión de actores de la contratación pública, acciones de supervisión de oficio fortalecidas con enfoque de gestión de riesgos para actores de la contratación pública.

Brechas menores, equivalentes a las mejores prácticas:

- **Política de profesionalización orientada a resultados.** Sin embargo, no se considera la gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública como elementos, pues los Planes de Desarrollo de las Personas son elaborados por cada entidad conforme a sus necesidades.

Indicador 10. El país cuenta con mecanismos que apoyan la integridad profesional en la contratación pública.

Descripción del indicador: El objetivo de este indicador es evaluar la existencia de mecanismos que apoyen la integridad profesional en contratación pública, así como que sancionen la conducta antiética por parte de profesionales de la contratación pública. En muchos casos, estos mecanismos estarían incorporados en el sistema nacional de control fiscal, y en otras, formarían parte de los mecanismos de supervisión establecidos por la función normativa/reguladora de contratación pública, o una combinación de las dos.

Evaluación: De manera general, se considera que el indicador que mide si el país cuenta con mecanismos que apoyan la integridad profesional en la contratación pública se evalúa con más fortalezas que debilidades.

Prof-Subindicador 10(a) – Existencia de mecanismos adicionales de apoyo para la integridad profesional.

Este subindicador evalúa la existencia de mecanismos que apoyen la integridad profesional, como son, las auditorías de desempeño y supervisión, mecanismos para la denuncia anónima de conductas antiéticas, y la capacitación de profesionales, auditores, periodistas y la sociedad civil en temas técnicos y de ética sobre la contratación pública.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). El país ha establecido auditorías y acciones de supervisión que van más allá del cumplimiento con las leyes, incluidas las revisiones de desempeño y de juicio profesional.

El artículo 6 de la Ley N°. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

Asimismo, el artículo 14 de la citada Ley Orgánica, establece que el ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de las entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución.

También, mediante Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG se aprobó la Directiva N° 011-2013-CG/ADE “Auditoría de Desempeño”, que estableció el marco conceptual y el proceso de la auditoría de desempeño, en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG y sus modificatorias.

Por lo que, con la Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG se aprobaron las Normas Generales de Control Gubernamental, disposiciones de obligatorio cumplimiento para el ejercicio del control gubernamental, que adoptó un nuevo enfoque de control que busca contribuir a la mejora de la gestión pública y a la creación de valor para la ciudadanía, considerándose a la auditoría de desempeño como un tipo de servicio de control posterior.

En este sentido, el numeral 1.18 de las Normas Generales de Control Gubernamental establece que las características y condiciones de los servicios de control son determinadas

por la Contraloría en la normativa específica, de acuerdo con los requerimientos y la naturaleza particular de cada uno de los tipos de servicio de control, conforme a sus atribuciones legales y autonomía funcional.⁸⁸

Al respecto, el 50% de las entidades participantes en el proceso de recolección de información consideraron que el país ha establecido auditorías y acciones de supervisión que van más allá del cumplimiento de las leyes, incluidas las revisiones de desempeño y de criterio/juicio profesional.

Por lo tanto, del análisis de cumplimiento de este criterio se considera que el país cumple, pues ha establecido auditorías y acciones de supervisión que van más allá del cumplimiento con las leyes, incluidas las revisiones de desempeño y de juicio profesional.

*Criterio (b). Periódicamente se realizan auditorías y acciones de supervisión que incluyen revisiones de desempeño y juicio profesional. **

La Política Nacional de Integridad y lucha Contra la Corrupción, aprobada por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, establece como su objetivo general dotar al Estado Peruano de mecanismos que garanticen la prevención, así como la promoción del mejoramiento continuo de las instituciones, corrigiendo aquellas fallas del sistema que aprovecha la corrupción.

En tal sentido, la Contraloría define como una necesidad el fortalecimiento de estrategias de prevención de la corrupción y la inconducta funcional. La Ley N° 30742 - Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control indica que cuenta con acceso a la información, entendido como la potestad de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de las entidades sujetas al ámbito de control gubernamental, aunque sea secreta, necesaria para su función.⁸⁹

Por ello, de acuerdo con el Plan Institucional Estratégico de la Contraloría (PEI), la política de la Contraloría se orienta a la promoción de valores, fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, reducción de la inconducta funcional y la corrupción, transparencia de sus acciones, eficacia y eficiencia de la gestión pública, así como contribuir con los poderes del Estado en la toma de decisiones y promover mecanismos de participación ciudadana en el control social.

En este sentido, los objetivos estratégicos institucionales han sido definidos en concordancia con la declaración de política institucional, que a su vez está articulada con

⁸⁸ La Contraloría General de la República (2016). *Directiva N° 008-2016-CG/GPROD "Auditoría de Desempeño" y Anual de Auditoría de Desempeño*. Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG. Disponible en: https://www.inen.sld.pe/portal/documentos/pdf/normas_legales/resoluciones_contraloria/2016/13052016RES%20N%20122-2016-CG.pdf

⁸⁹ La Contraloría General de la República (2018). *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*. Disponible en: https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/RC_452-2018-CG.pdf

la misión institucional y define que la Contraloría contribuye al uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos.

Como parte de las acciones estratégicas dentro del Objetivo Estratégico 02. Contribuir a la gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de la población, se consideran los servicios de control oportunos y efectivos a entidades públicas, con la finalidad de realizar servicios de control planificados basados en riesgos, con temas de auditoría acotados, realizados de forma oportuna y cautelando la implementación de sus recomendaciones, priorizando megaproyectos y temas vinculados a las Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁹⁰

Al respecto, el 50% de las entidades participantes en el llenado de cédulas de información consideraron que periódicamente se realizan auditorías y acciones de supervisión que incluyen revisiones de desempeño y juicio profesional. Mientras que, el restante 50% considera que el criterio no se cumple, debido a la ausencia de sustento normativo.

En este sentido, de la evaluación del criterio se considera que la realización periódica de auditorías y acciones de supervisión que incluyen revisiones de desempeño y juicio profesional está considerada en el país, no obstante, no fue posible localizar algún plan o programa con tiempos y entidades definidas para la realización de las auditorías, por lo que se considera que este criterio se cumple parcialmente.

Criterio (c). Los resultados de las auditorías y acciones de supervisión se divulgan al público.

El portal de la Contraloría General de la República de Perú cuenta con un Buscador de informes de servicio de control, en el cual es posible conocer información usando las opciones del menú siguientes: BÚSQUEDA POR ENTIDADES; BÚSQUEDA POR REGIONES; BÚSQUEDA POR PERSONAS CON PRESUNTA RESPONSABILIDAD ANTERIOR; BUSCADOR DE INFORMES (antes del 28 de marzo de 2018); INFORMES DE RECONSTRUCCIÓN (antes del 28 de marzo de 2018) y ORIENTACIONES DE OFICIO. Asimismo, se proporcionan al público datos estadísticos.⁹¹

En este sentido, se considera que los resultados de las auditorías y acciones de supervisión se divulgan al público.

Criterio (d). Existen mecanismos para la denuncia anónima de conducta antiética en la contratación pública, que se promueven ampliamente entre los funcionarios públicos, los contratistas, y la sociedad civil.

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ La Contraloría General de la República (Consultado en octubre de 2019). *Buscador de informes de servicio de control*. Disponible en: <https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html>

La Contraloría General de la República del país, cuenta en su portal de internet con un apartado de ATENCIÓN DE DENUNCIAS, el cual es un servicio dirigido a la ciudadanía para la atención de denuncias sobre presuntos hechos irregulares que ocurren en una entidad pública, respecto a la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como en el cumplimiento de las normas legales.⁹²

La finalidad de atender una denuncia es promover el control social en los ciudadanos, funcionarios y servidores públicos respecto a la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado para contribuir en la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional.

De acuerdo con la información del portal, es posible denunciar:

- a) Irregularidades en obras públicas que no cuenten con:
 - Estudios previos
 - Garantías requeridas
 - Cumplimiento de plazos
 - Procesos de selección
- b) Irregularidades en las contrataciones del Estado que cuenten con:
 - Direccionamiento a un determinado proveedor
 - Fraccionamiento en contrataciones
 - Prestación de servicios o adjudicación de bienes sin procesos de selección
 - Recepción de bienes defectuosos
- c) Otras irregularidades como:
 - Contratación de familiares directos, que gozan con la facultad de nombramiento (nepotismo)
 - Contratación de personal que no cumple el perfil requerido
 - Pagos por servicios no realizados
 - Obras defectuosas o sobrevaloradas
 - Uso indebido de materiales de construcción y maquinarias

⁹² La Contraloría General de la República del Perú (Consultado en octubre de 2019). *ATENCIÓN DE DENUNCIAS*. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/Como_presentar_un_a_denuncia/as_aten_denuncias/

Además, como canales para denunciar se mencionan: PRESENCIAL, en la Subgerencia de Denuncias y Participación Ciudadana de la Contraloría, en las Gerencias Regionales de Control y en los Órganos de Control Institucional (OCI) ubicados en las instituciones públicas a nivel nacional y VIRTUAL, Registrando el formulario de la denuncia en la página web <https://appscgr.contraloria.gob.pe/sinad>.⁹³

El contenido de la denuncia y la identidad del denunciante se encuentran protegidos por el principio de reserva desde su recepción hasta la culminación del proceso de atención de denuncias o del servicio de control que se derive de este, según corresponda, de acuerdo con lo establecido en el literal n) del artículo 9° de la Ley N° 27785; sin perjuicio de lo señalado, los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano pueden acogerse a los demás medidas de protección y beneficios establecidos en la Ley N° 29452, cumpliendo con los requisitos establecidos en la citada ley.

Como medidas de protección se encuentran: reserva de la identidad; impedimento de cese; despido o remoción laboral; impedimento de suspensión de contratación bajo la modalidad de locación de servicios, e Impedimento de actos de hostilización laboral.⁹⁴

En este sentido, se considera que existen mecanismos para la denuncia anónima de conducta antiética en la contratación pública, entre otros temas relevantes, que se promueven ampliamente entre los funcionarios públicos, los contratistas, y la sociedad civil.

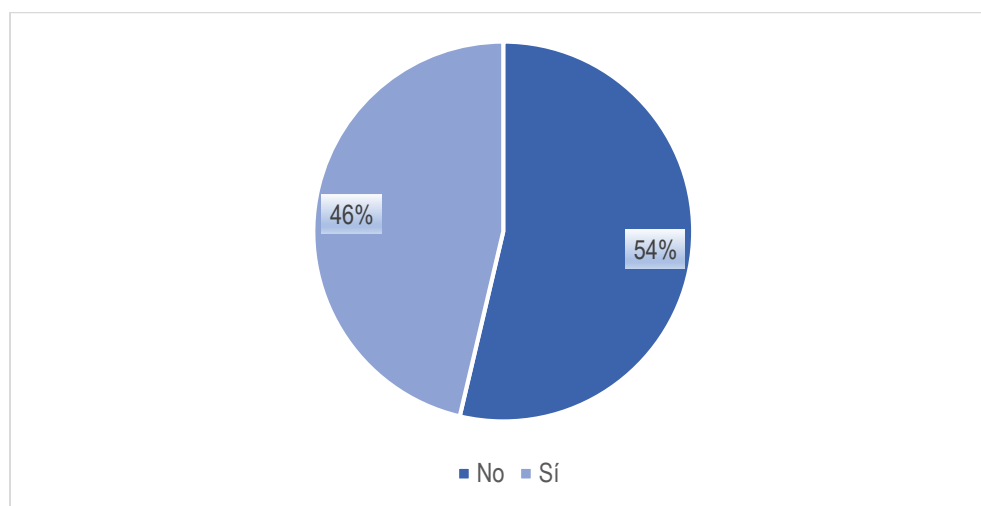
*Criterio (e). Regularmente, se ofrecen programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública, para profesionales de contratación pública, auditores, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil. **

De acuerdo con la Metodología, el indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del Subindicador 10 (a) Criterio de evaluación (e) es el Número de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética de contratación pública ofrecidos a profesionales de contratación pública, auditores, periodistas y organizaciones de la sociedad civil en los últimos 12 meses. Al respecto, se tiene lo siguiente:

A partir de la revisión de 95 cursos o programas de formación para compradores públicos realizada por el OSCE, se pudo estimar que el 46% de éstos incorporan temas relacionados con ética e integridad, mientras que el 54% considera que NO incluyen los temas mencionados.

⁹³ La Contraloría General de la República del Perú (Consultado en octubre de 2019). ATENCIÓN DE DENUNCIAS. Canales para denunciar. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/Como_presentar_una_denuncia/canales_para_denunciar/

⁹⁴ La Contraloría General de la República del Perú (Consultado en octubre de 2019). ATENCIÓN DE DENUNCIAS. Protección y normativa para el denunciante. Disponible en: https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/Como_presentar_una_denuncia/proteccion_y_normativa_denunciante/

Gráfica 17. ¿Los programas de capacitación incluyen temas de ética e integridad?

Fuente: encuesta realizada.

Por lo anterior, se considera que el criterio de evaluación no se cumple. Puesto que, no es posible corroborar que se ofrecen regularmente programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública, para profesionales de contratación pública, auditores, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil.

Prof-Subindicador 10 (b) - Implementación de mecanismos para sancionar a los profesionales por comportamiento antiético.

El propósito de este subindicador es evaluar la existencia en el país de mecanismos de acción contra la mala conducta profesional, por ejemplo, con sanciones impuestas por el servicio civil, suspensión, o descalificaciones por el ejercicio de cargos por violación de normas éticas.

Como elemento clave en el ejercicio de cualquier profesión, la competencia profesional hace referencia a la capacidad del profesional para utilizar los conocimientos, capacidades y actitudes desarrolladas durante la educación, capacitación y el desarrollo profesional. En este sentido, el profesional deberá utilizar dichos conocimientos, habilidades y actitudes, en combinación con el sano juicio asociado con su profesión, en la atención efectiva a las situaciones relacionadas con el campo de la contratación pública.

Análisis del cumplimiento de los criterios:

Criterio (a). El servicio civil tiene mecanismos establecidos para prevenir, detectar y sancionar la conducta antiética, incluidas las violaciones al código de ética.

La Ley del Servicio Civil señala, en cuanto a la aplicación del régimen sancionador y el proceso administrativo disciplinario, que los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en dicha Ley y sus normas reglamentarias. Mientras que, el Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, se aplica en los supuestos no previstos en esta norma.

De igual forma, establece la prohibición de la aplicación simultánea del régimen disciplinario establecido en esta Ley del Servicio Civil y la Ley del Código de Ética de la Función Pública o su Reglamento, para una misma conducta infractora, en el mismo procedimiento administrativo disciplinario.

Asimismo, contiene un Capítulo denominado Régimen de sanciones y procedimiento sancionador.⁹⁵

Por lo que se refiere a la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815, y su Reglamento, contemplan un Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicable a los servidores públicos de las entidades de la Administración Pública por cualquier infracción que se contempla en esta Ley y en su Reglamento.⁹⁶

En este sentido, se considera que este criterio se cumple parcialmente, pues el servicio civil contempla mecanismos para sancionar la conducta antiética, incluidas las violaciones al código de ética, más no se cuenta con información sobre mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética.

*Criterio (b). Existen mecanismos establecidos para sancionar a los funcionarios quienes violen las reglas de ética intencionalmente, mediante suspensión o descalificación de sus funciones. **

La Ley del Servicio Civil contempla que el Servicio Civil se suspende de manera perfecta en algunos supuestos como son: por la comisión de faltas de carácter disciplinario que conlleve la suspensión temporal del servidor civil, así como la pena privativa de libertad efectiva por delito culposo por un período no mayor a tres (3) meses, o por la inhabilitación para el ejercicio profesional o el ejercicio de la función pública, en ambos casos por un período no mayor a tres (3) meses.

En el mismo sentido, la Ley del Código de Ética de la Función Pública contempla como parte de las sanciones, las siguientes: a) Amonestación; b) Suspensión; c) Multa de hasta 12 Unidades Impositivas Tributarias – UIT; d) Resolución contractual, y e) Destitución o despido.

⁹⁵ Congreso de la República (publicado el 4 de julio de 2013). Op.cit.

⁹⁶ La Comisión Permanente del Congreso de la República (2005). *Ley del Código de Ética de la Función Pública. Ley N° 27815*. Disponible en: http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf

Las sanciones antes mencionadas se aplicarán atendiendo a la gravedad de las infracciones como sigue:

- Infracciones leves: Amonestación, suspensión y/o multa.
- Infracciones Graves: Resolución contractual, destitución, despido y/o multa.

Ahora bien, de acuerdo con la Metodología usada, el indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del Subindicador 10 (b) Criterio de evaluación (b) es el Número de profesionales de contratación pública que sean suspendidas o descalificadas para el ejercicio de cargos en contratación pública por razón de violaciones éticas en los últimos 12 meses. Al respecto, se tiene lo siguiente:

Durante el año 2018, la Secretaría de Integridad Pública (SIP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) recibió 26 denuncias sobre comportamientos antiéticos en procesos de contratación, que correspondieron al 8% del total de denuncias recibidas. Todas las denuncias fueron atendidas.

Asimismo, se reporta que durante los primeros cinco meses del año 2019 se habían recibido 33 denuncias sobre comportamientos antiéticos en procesos de contratación, lo cual resulta un número superior al total de denuncias recibidas durante todo 2018.

Tabla 18. Reporte de Casos en comportamientos antiéticos en procesos de contratación pública (30.05.19)

Año	Total de comunicaciones recibidas por la SIP	Referidas a contrataciones públicas		Atendidas	En Proceso
		En Regiones y Provincias	En las distintas Entidades Públicas en Lima		
2019	301	21	11	32	
		1			1

11%

Reporte de Casos en comportamientos antiéticos en procesos de contratación pública (2018)				
Año	Total de comunicaciones recibidas por la SIP	Referidas a contrataciones públicas		Atendidas
		En Regiones y Provincias	En las distintas Entidades Públicas en Lima	
2018	324	20	6	26

8%

Fuente: encuesta realizada.

Por otra parte, a partir de información provista por la Procuraduría Pública, entre 2016 y 2018, se presentaron los siguientes números de casos, mostrados y detallados a continuación.

Tabla 19. Casos relacionados con procesos de contrataciones

Año	Cantidad de Casos
2016	871
2017	812
2018	1001
2019 a Junio	625

Fuente: Procuraduría Pública.

Asimismo, de acuerdo con la información suministrada, en los años especificados en la tabla, se presentaron en promedio 895 casos en trámite relacionados con procesos de contrataciones. Mientras que de enero a junio de 2019 había 625 casos en trámite.

La Procuraduría Pública también proporcionó la siguiente información que detalla el tipo de delito por cada caso:

Tabla 20. Tipo de delito

Delito	Porcentaje de Casos
Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	23%
Colusión simple	20%
Peculado	14%
Contra la administración pública	14%
Colusión agravada	13%
Colusión simple	4%
Concusión	2%
Malversación	2%
Otros delitos	7%

Fuente: Procuraduría Pública

Respecto al tipo de delito, los tres más frecuentes son: negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo; colusión simple y peculado.

En este sentido, se considera que en el país existen mecanismos establecidos para sancionar a los funcionarios quienes violen las reglas de ética intencionalmente, mediante suspensión o descalificación de sus funciones.

Fortalezas, equivalentes a las mejores prácticas del MAPS:

- **Auditorías y acciones de supervisión que van más allá del cumplimiento con las leyes**, incluidas las revisiones de desempeño y de juicio profesional. El ejercicio del control gubernamental se efectúa por la Contraloría General, quien establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de las entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Además, el nuevo enfoque de control busca contribuir a la mejora de la gestión pública y a la creación de valor para la ciudadanía, considerándose a la auditoría de desempeño como un tipo de servicio de control posterior.
- **Divulgación de los resultados de las auditorías y acciones de supervisión** a la población en general. El portal de la Contraloría General de la República de Perú cuenta con un Buscador de informes de servicio de control.
- **Mecanismos para la denuncia anónima de conducta antiética en la contratación pública**, entre otros temas relevantes, que se promueven ampliamente entre los funcionarios públicos, los contratistas, y la sociedad civil. La Contraloría General de la República del país, cuenta en su portal de internet con un apartado de ATENCIÓN DE DENUNCIAS. Asimismo, cuenta con mecanismos de protección para los denunciantes.
- **Mecanismos para sancionar a los funcionarios** que violen las reglas de ética, dentro de los cuales se encuentran la suspensión o descalificación de sus funciones. La Ley del Servicio Civil y la Ley del Código de Ética de la Función Pública contemplan sanciones por conductas inadecuadas.

Brechas menores, equivalentes a las mejores prácticas:

- **Realización periódica de auditorías y acciones de supervisión** que incluyen revisiones de desempeño y juicio profesional, no obstante, **no se localizó un plan o programa de auditorías** con tiempos y entidades definidas.
- **El servicio civil contempla mecanismos para sancionar la conducta antiética**, incluidas las violaciones al código de ética. Sin embargo, **no se cuenta con información sobre mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética.**

Brechas Mayores, respecto a las mejores prácticas:

- **Escasa oferta de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública**, para profesionales de contratación pública, auditores, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil.

4. RECOMENDACIONES

Pilar I

- **Reformar o generar un instrumento normativo que defina con claridad que la profesionalización en la contratación pública es un objetivo estratégico.** Se recomienda reformar o generar un instrumento normativo que defina con claridad que la profesionalización en la contratación pública es un objetivo estratégico del gobierno de relevancia nacional. La responsabilidad de impulsar la reforma o generar el nuevo instrumento deberá ser de forma colaborativa entre las autoridades responsables de la profesionalización y modernización del Estado, es decir, el SERVIR, así como de la autoridad encargada de las contrataciones públicas. Lo anterior, ya que es una responsabilidad compartida al ser un factor nodal en la ejecución del presupuesto público nacional.
- **Claridad en responsabilidad diferenciada en la profesionalización en contrataciones públicas.** Se recomienda establecer con mayor claridad las responsabilidades diferenciadas en materia de profesionalización entre el SERVIR y e OSCE. Así como abrir la posibilidad de impulsar estrategias conjuntas para ampliar el alcance de la profesionalización en contrataciones públicas.
- **Precisión en la definición de mecanismos y criterios para la participación de distintos sectores en el mercado de profesionalización.** Se recomienda que, como parte de la normativa referente a las contrataciones públicas, ya sea Ley, reglamento o cualquier normativa con mejor nivel; se incorpore con mayor precisión los mecanismos y criterios para la participación de distintos sectores en el mercado de profesionalización en materia de contrataciones públicas.
- **Fortalecer la relevancia de la profesionalización de la contratación pública en el ámbito normativo.** Se recomienda fortalecer la relevancia de la profesionalización de la contratación pública, ya sea en la normativa referente a la Política Nacional de Modernización o en la normativa de contrataciones Públicas. Siempre buscando que dicha definición se encuentre en un nivel jerárquico normativo de alto nivel que sirva para impulsar a la profesionalización como uno de los elementos nodales para eficientar a la función logística en el país.
- **Incorporar en el marco normativo la importancia de la vinculación de la calidad del gasto y el impacto de la profesionalización.** Incorporar al marco normativo de la contratación pública el señalamiento de la relevancia entre la vinculación de la calidad del gasto y el impacto de la profesionalización. Dicho señalamiento puede ser incorporado en el reglamento, circulares u otros instrumentos normativos con menor nivel.
- **Generar un reglamento de implementación de la política de profesionalización.** Se recomienda generar un reglamento de implementación de la política de profesionalización que detalle las estrategias, acciones, componentes, valores y

responsables de la implementación de la política. Es importante señalar que, el reglamento de implementación deberá tener coherencia con la PMGP, lo anterior para fortalecer la coherencia externa entre los instrumentos de política.

El reglamento deberá considerar las particularidades en la materia, las organizaciones, los planes de carrera, la definición de perfiles y previo diagnóstico de las necesidades del sistema de contrataciones de Perú.

- **Mecanismos de seguimiento a la política.** Se recomienda diseñar e implementar mecanismos para dar seguimiento a la implementación de la política de profesionalización. Asimismo, deberá establecerse su obligación en el marco normativo de contrataciones públicas. Lo anterior, permitirá identificar el nivel de avance en todas las entidades.
- **Consideración de necesidades particulares de profesionalización desde el ámbito normativo.** El marco normativo deberá señalar que, para definir los planes de profesionalización tendrá que considerarse las particularidades y necesidades de las organizaciones y los actores que forman parte de sistema de contrataciones públicas.
- **Vinculación normativa con compromisos contraídos internacionalmente.** Se recomienda que se incorpore una visión internacional de los compromisos contraídos por el país en los instrumentos de política que se han desarrollado. Es decir, que se distinga claramente el compromiso contraído a partir de la firma de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Asimismo, se recomienda que dichos instrumentos integren un enfoque horizontal acerca de la vinculación con la promoción del desarrollo social, desarrollo económico, la protección al medio ambientes. Lo anterior, ya que las contrataciones públicas deben considerarse como transversales para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

Pilar II

- **Planes de profesionalización integrales.** Los planes de profesionalización cumplen con la realización de un diagnóstico en colaboración con los sectores interesados relevantes; también, contemplan una definición clara de los objetivos y tienen metas compartidas. Sin embargo, es recomendable que los planes también abarquen la concertación, la planeación detallada y el monitoreo. Asimismo, se recomienda que los planes de profesionalización contemplen mecanismos para garantizar su consistencia y vinculación con los del fortalecimiento institucional.
- **Acceso a información completa, detallada y desagregada.** Si bien, es de destacarse que los sistemas de información del país ofrecen acceso a información detallada y desagregada sobre procesos de compras; así como, a resultados de acciones de monitoreo y auditorías; también, sobre decisiones respecto de quejas y apelaciones en procesos de compras, asimismo, sobre planes relevantes para la profesionalización y las prioridades definidas por la función normativa /reguladora y

otras autoridades. Es necesario, que los sistemas consideren el acceso a información sobre necesidades, capacidades y brechas existentes. Finalmente, sería aconsejable que estos datos se encuentren disponible en formatos abiertos y estructurados, legible por máquina, utilizando identificadores y clasificaciones.

- **Política de profesionalización que reconozca las destrezas básicas de los profesionales.** Las autoridades reguladoras y normativas deben asegurar que la política de profesionalización reconozca las destrezas básicas de los profesionales tales como, en la materia del caso (habilidades técnicas) y comerciales (habilidades empresariales) lo mismo que en negociación, y habilidades sociales e interpersonales; puesto que, la percepción de los encuestados difiere en cuanto a este reconocimiento.
- **Adecuada articulación entre los planes de profesionalización y los planes estratégicos para el sistema de compras.** Es aconsejable que la normativa del país considere una adecuada articulación entre los planes de profesionalización y los planes estratégicos para el sistema de compras. Esto debido a que los planes de profesionalización son elaborados por cada entidad y no necesariamente son consistentes con los demás planes estratégicos para el sistema de compras, ya que esto no es un requisito por ley. Para ello, también se aconseja la participación coordinada y conjunta de las autoridades competentes involucradas.
- **Sistema de medición de desempeño.** Dado que no fue posible corroborar la existencia de un sistema como el señalado, entonces resulta aconsejable que primero el país trabaje en constituir un sistema de medición de desempeño, para esto ya cuenta con algunas directrices normativas sobre la evaluación del desempeño de los servidores públicos. Principalmente, se recomienda que el monitoreo y la evaluación de la política de profesionalización se encuentren integrados al sistema de medición de desempeño que al efecto elabore el país.
- **Evaluación del impacto de la profesionalización.** Se recomienda que se consideren mecanismos para la evaluación del impacto de la profesionalización en la gestión de operaciones de compra a través del monitoreo que al respecto realice la autoridad reguladora.

Pilar III

- **Fortalecer la planeación y ejecución presupuestaria de la profesionalización.** Se recomienda fortalecer la planeación y ejecución presupuestaria, a través de la implementación de instrumentos basados en resultados.
- **Obligatoriedad en la planeación de la profesionalización.** Se recomienda establecer la obligatoriedad de entregar los instrumentos de planeación de personal para fortalecer el seguimiento y la organización de la profesionalización. Asimismo, se recomienda implementar mecanismos tecnológicos para facilitar el llenado y envío de dichos instrumentos.

- **El marco de competencias apegado a las necesidades.** Se recomienda que al marco de competencias en contrataciones públicas se desagregue por especialidades particulares y las necesidades específicas de los servidores públicos.
- **Elaborar un plan de carrera integral.** Se recomienda articular los esfuerzos aislados para conformar un plan de carrera robusto para los servidores públicos con atribuciones en contrataciones públicas el cual se desagregue por etapas y elementos del proceso de contratación, así como que establezca los criterios para ser acreedor de una promoción.
- **Fortalecer vínculos para acceder a mercados de profesionalización.** Se recomienda que la autoridad responsable de la profesionalización en las contrataciones públicas fortalezca vínculos institucionales con organismos privados y públicos que provean el servicio de capacitación. Lo anterior para que los servidores públicos tengan la posibilidad de acceder a la oferta que imparten con costos menores a los ofrecidos en el mercado.
- **Estudio diagnóstico para identificar prácticas internacionales sobre contenidos temáticos.** Se recomienda que el OSCE realice un estudio diagnóstico para identificar las tendencias temáticas innovadoras en capacitación a nivel internacional, y las contraste con las necesidades de capacitación de los servidores públicos que forman parte del sistema. De esta manera generar o impulsar la impartición de nuevos cursos, talleres, etc., con enfoque novedoso y exitoso en las prácticas internacionales.
- **Elaboración de un programa anual de capacitación.** Se recomienda generar un programa anual de capacitación que incorpore toda la información que permita contrastar opciones en el mercado.

Pilar IV

- **Gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública.** La política de profesionalización está orientada a resultados. Sin embargo, es recomendable que se incluyan la gestión por resultados y la responsabilidad de los profesionales en contratación pública como parte de los elementos que la integren. En este sentido, sería deseable que también los Planes de Desarrollo de las Personas que elaboran las entidades contemplaran estos elementos.
- **Ampliar la oferta de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública.** Otro punto relevante, es la necesidad de ampliar la oferta de programas de capacitación sobre las reglas, principios, normas y ética en contratación pública, para profesionales de contratación pública, auditores, periodistas, y organizaciones de la sociedad civil. Por lo que, se recomienda a la autoridad reguladora promover la capacitación y realizar una

adecuada planeación de los cursos y programas. La planeación debe permitir acercar este tipo de contenidos al mayor número posible de funcionarios y considerar horarios y fechas viables para la asistencia de los funcionarios.

- **Mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética.** El país ha establecido auditorías y acciones de supervisión que van más allá del cumplimiento con las leyes, incluidas las revisiones de desempeño y de juicio profesional. Y cumple con la divulgación de los resultados de las auditorías y acciones de supervisión a la población en general. Además, cuenta con Mecanismos para la denuncia anónima de conducta antiética en la contratación pública, entre otros temas relevantes, que se promueven ampliamente entre los funcionarios públicos, los contratistas, y la sociedad civil. Y si bien el Servicio Civil contempla mecanismos para sancionar la conducta antiética de los servidores públicos, incluidas las violaciones al código de ética, es necesario que se cuente con mecanismos para prevenir y detectar la conducta antiética. Puesto que, la prevención de conductas antiéticas y la detección oportuna de los casos, podría evitar gastos adicionales, por lo que el país debe brindar la importancia debida a estos dos rubros.
- **Planeación y programación adecuada de auditorías.** Es deseable que se cuente con planes o programas definidos de auditorías en donde se establezcan tiempos, entidades específicas y objetivos, lo cual permitirá la verificar la realización periódica de auditorías y acciones de supervisión. Asimismo, las acciones deben incluir revisiones de desempeño y juicio profesional.