

**Cualificación, acreditación y
certificación de la Contratación
Pública en América Latina y el Caribe**

Oscar Chinaa

Oscar China

Director del Instituto Latinoamericano de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (ILCAE). Experto internacional en contratación pública con amplia experiencia en gran parte de los países de América Latina y el Caribe, así como en el empleo de sistemas de país en contratación pública. Su actividad académica se concentra en temas de cualificación, acreditación y certificación de competencias profesionales en contratación pública, y en investigación aplicada a la contratación pública. Como cabeza de ILCAE, apoya a gobiernos y organizaciones de cooperación en el fortalecimiento y profesionalización de la contratación pública, y en el desarrollo de mecanismos y modelos de certificación internacional en contratación pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: ochinea@ilcae.org

El ambiente normativo en que se desenvuelve la Contratación Pública en la región refleja el rol meramente burocrático que tradicionalmente se le ha atribuido, así como la situación de desconfianza general hacia los operadores que gestionan la Contratación Pública.

Cualificación, acreditación y certificación de la Contratación Pública en América Latina y el Caribe*

Introducción

Durante los últimos 15 años, los gobiernos de la región, con el apoyo de los organismos financieros internacionales de mayor actividad en América Latina y el Caribe (Banco Mundial y BID), emprendieron, por múltiples mecanismos, esfuerzos de modernización de sus sistemas de contratación mediante la adopción de legislaciones de contratación pública y la conformación de estructuras institucionales especializadas, sea bajo la fórmula de organismos rectores, normativos o supervisores.

Estas reformas, que hoy en día denominamos de "primera generación", con el tiempo demostraron ser insuficientes para producir mejoras en los resultados de desarrollo que se esperaban, creándose una brecha entre las regulaciones de los sistemas de contrataciones (reglas de acuerdo a las cuales deben desenvolverse los sistemas) y el real desempeño de los sistemas.

Es más, al poco tiempo de producirse las reformas normativas, se evidenció que la regulación resultante se ha convertido en un nuevo obstáculo que complica, en lugar de facilitar, la gestión de las contrataciones públicas y la aleja más de su capacidad de producir los resultados que los actores del sistema y sus beneficiarios esperan de la función de adquisiciones.

El estudio *Improving the Quality of Public Spending in Latin American and Caribbean Countries: Lessons from the World Bank's Country Financial Accountability Assessments* (Sánchez, 2008) describe la situación de la siguiente manera:

- Las regulaciones de la región a menudo se basan en modelos de otros países (sobre todo de Europa continental o de las políticas de adquisiciones de los bancos multilaterales) o las normas se

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 24-01-2013.

(*) Versión revisada del documento remitido para ser presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre de 2012.

introducen para corregir las deficiencias reveladas por casos de corrupción, escándalos o bajo la presión de empresarios o grupos de interés.

- El marco regulatorio en muchos países es demasiado rígido para permitir una rápida adaptación a las condiciones del mercado en rápida evolución y las nuevas técnicas de contratación. En particular, los instrumentos normativos de alto nivel incorporan excesivos detalles que es más adecuado incluir en instrumentos de menor nivel, como directivas, manuales, documentos estándar de licitación y formularios de contrato para proporcionar la capacidad de adaptación y flexibilidad en el sistema de regulación.

El ambiente normativo en que se desenvuelve la Contratación Pública en la región refleja el rol meramente burocrático que tradicionalmente se le ha atribuido, así como la situación de desconfianza general hacia los operadores que gestionan la Contratación Pública. Por otra parte, las cada vez más frecuentes críticas al desempeño de los sistemas de contrataciones públicas, aparecen como consecuencia de los reiterados fracasos de la gestión de adquisiciones en la producción de resultados de desarrollo a los que aquella debe estar subordinada. Esto comienza a respaldar un cambio en la percepción hacia la Contratación Pública, orientándola hacia un rol más estratégico, con mayor necesidad de flexibilidad, que permita el empleo de juicio profesional y habilidades gerenciales para la solución de las situaciones que la articulación adecuada de su gestión con los objetivos institucionales demanda.

La percepción especializada de la necesaria transición del rol meramente burocrático de la contratación pública a uno estratégico es relativamente reciente, incluso a nivel global (incluyendo no solo a los países en desarrollo, sino a los de la OCDE). Rendon y Snider (2009), abogando por el carácter de disciplina académica de la gerencia de adquisiciones (*supply management*), sostienen que la gerencia de adquisiciones públicas no ha mostrado ser ni es generalmente percibida como factor estratégico de éxito en el sector público, sino que continúa siendo percibida principalmente como una función rutinaria y táctica, aunque algunos autores (por ejemplo, McCue y Gianakis, 2001; Matthews, 2005) ven algunas tendencias que indican que la Contratación Pública se está convirtiendo en una función estratégica.

En este contexto, los gobiernos, nuevamente con el apoyo de las principales instituciones financieras internacionales de la región y

Los programas de capacitación existentes suelen concentrarse en el cumplimiento de las formalidades legales, pero no en cómo comprar bien.

de algunos de los principales cooperantes, han emprendido una nueva "generación" de reformas que intentan focalizarse en hacer que los sistemas nacionales de contrataciones funcionen.

Enmarcado en este nuevo esfuerzo, durante el último quinquenio, los estudios y foros especializados en Contratación Pública de América Latina y el Caribe han llamado la atención sobre la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios a cargo de los sistemas de adquisiciones gubernamentales de la región.

Cualificación del recurso humano que gestiona la Contratación Pública

En materia de recursos humanos, la función de adquisiciones en la región de Latinoamérica y el Caribe ha sido tradicionalmente más débil que otras funciones del sector público. En general, los jefes de unidades de adquisiciones y su personal carecen de la experiencia y formación necesarias para desempeñar adecuadamente su función.

El aprendizaje es habitualmente en el trabajo, lo que ayuda a perpetuar viejas prácticas y vicios, y genera ambientes con alta resistencia a esfuerzos de modernización de la función de contrataciones. En estas condiciones, los programas de capacitación existentes suelen concentrarse en el cumplimiento de las formalidades legales, pero no en cómo comprar bien.

Es necesario ampliar la perspectiva respecto a la cualificación del personal que gestiona la Contratación Pública, definiendo, entre otras, qué conocimientos, habilidades y aptitudes son requeridas, así como en qué proporciones se combinan estos tres elementos para, sobre esa base, definir o ajustar el rumbo de acción.

Actualizar las habilidades presentes del personal y crear un grupo de especialistas calificados en adquisiciones y logística debe ser una prioridad en la agenda de cualquier reforma. Se requiere desarrollar e implementar programas de educación y certificación profesionales para especialistas en adquisiciones junto con una carrera de servicio civil apropiada que permita la selección competitiva y la promoción por méritos de personal cualificado. Los programas deben incluir la actualización de conocimientos y formación continua, y la identificación o creación de programas educativos y de formación profesional (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009).

Aunque la necesidad de profesionalizar a los funcionarios con responsabilidades de adquisiciones (especialmente como prerrequisito para ampliar sus niveles de discrecionalidad operativa) se ha

vuelto una "verdad revelada", la profesionalización ha tendido a confundirse con la cualificación como mecanismo de transmisión de conocimientos y desarrollo de habilidades y aptitudes. Además, con mucha frecuencia se confunde también la generación de habilidades profesionales con la dotación de un conjunto de conocimientos exclusivamente teóricos, transmitidos en eventos de "capacitación" como parte de programas a veces llamados de "profesionalización", que lejos están de cumplir los requisitos de un esfuerzo de ese tipo.

Así, resulta indispensable clarificar algunos conceptos e incluso establecer algunas convenciones que sirvan de andamiaje para el desarrollo de tan importante emprendimiento, con el fin de abordar exitosamente los retos de aumento de las capacidades del personal dedicado a las contrataciones públicas de la región.

Cualificación, acreditación, certificación y profesionalización

Se emplean en este documento los términos "cualificación", "acreditación", "certificación" y "profesionalización" en la forma que a continuación se detalla.

Comenzando con la *profesionalización*, iniciaremos, sin muchas pretensiones, empleando el significado del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, para convenir en que, si bien lo que es una profesión (sus atributos y requisitos) puede ser un tema con cariz académico, profesionalización no es más que la acción y efecto de dar carácter de profesión a una actividad, así como de convertir a personas que ejercen dicha actividad en profesionales.

En este contexto, resulta imposible "profesionalizar" sin que exista una profesión (consolidada o en formación).

Siguiendo a Greenwood (1957), las profesiones implican operaciones esencialmente intelectuales con gran responsabilidad individual, que obtienen su materia prima de la ciencia y el aprendizaje, material con el que trabajan hacia un fin práctico y definido; poseen una técnica educativa comunicable; tienden a la autoorganización; y se vuelven cada vez más altruistas en la motivación (Flexner, 1915).

Las profesiones tienden a ser impulsadas por la experiencia, que está fundamentada tanto en conocimiento teórico como práctico, todo lo cual sirve para proporcionar distintos límites a la propia profesión. En general, los profesionales suelen disfrutar de un alto grado de autonomía individual e independencia de juicio, además de contar con códigos de ética institucionalizados.

Tradicionalmente se reconocen a las profesiones cinco atributos básicos (Greenwood, 1957):

- Presencia de una teoría sistemática: un conjunto de conocimientos que se basan en principios abstractos, más que en procedimientos operacionales, y por lo tanto deben perseguir una educación formal extensa.

- Autoridad: los profesionales tienen un control significativo sobre la naturaleza y el alcance de los servicios que prestan, porque sirven a clientes que generalmente son incapaces de juzgar la calidad de esos servicios.

- Sanción comunitaria: los profesionales están sujetos a una licencia o certificación que delinea diversos grados de competencia profesional conforme a los criterios sobre los cuales tienen una influencia considerable.

- Código de ética: los profesionales aceptan normas de comportamiento que son explícitas, sistemáticas, obligatorias y orientadas al servicio público; que prescriben relaciones cooperativas, igualitarias y solidarias con sus colegas, y que hacen cumplir por sus asociaciones.

- Cultura: los profesionales tienen una orientación de carrera que les lleva a una gran participación personal en su trabajo y a la satisfacción no solo con las recompensas monetarias, sino también con símbolos, como los títulos y premios.

La cuestión de cómo exactamente cualquier campo particular u ocupación llega a ser visto como una profesión ha sido objeto de considerable investigación académica durante el último siglo. De hecho, muchos proveedores de servicios y ocupaciones pretenden ser profesionales y se refieren a sí mismos como "profesionales administrativos". No obstante, la profesionalización en la esfera pública supone elegir a la persona adecuada para maximizar las probabilidades de soluciones exitosas a problemas organizativos o sociales (McCue, 2012).

Por *cualificación* se entiende la posesión o adquisición, mediante la formación o la experiencia, de un conjunto de competencias con significación en un ambiente de trabajo (cualificación laboral) o de profesión (cualificación profesional).

La certificación y la acreditación (de competencias de personas) es un proceso mediante el cual se otorga reconocimiento a una persona que cumple con los requisitos de competencia especificados.

El estándar internacional en la materia, reconocido por la norma ISO 17024:2003, establece que la certificación debe ser emitida por

Entre las experiencias en materia de cualificación destacan las de Honduras, Nicaragua y Perú, que perfilan dos modelos distintos para abordar los esfuerzos nacionales de cualificación.

un organismo independiente e imparcial en relación con sus aspirantes, candidatos y personas certificadas, incluidos sus empleadores y clientes, que no ofrezca ni provea formación, ni ayude a otros en la preparación de tales servicios.

En consecuencia, *certificación* es el proceso mediante el cual un organismo independiente e imparcial en relación con sus aspirantes, candidatos y personas certificadas, incluidos sus empleadores y clientes (que no ofrezca ni provea formación, ni ayude a otros en la preparación de tales servicios) otorga reconocimiento a una persona que cumple con los requisitos de competencia especificados.

Por su parte, *acreditación* es el proceso mediante el cual un organismo dependiente de los empleadores o clientes (en el caso de la contratación pública, entidades normativas, rectoras u otras dependencias del gobierno o sus dependientes y relacionadas) otorga reconocimiento a una persona que cumple con los requisitos de competencia especificados.

Los conceptos de profesionalización, cualificación, acreditación y certificación son distintos, aunque íntimamente relacionados, y se presentan en una comunidad que forma parte de un mismo ambiente, en procesos que se relacionan entre sí.

Experiencias destacadas en cualificación y acreditación en Contratación Pública en la región

En la región encontramos algunos intentos de establecer sistemas de capacitación en Contratación Pública, casi exclusivamente centrados en los aspectos normativos, en el empleo de instrumentos de aplicación desarrollados por la respectiva entidad rectora o normativa, así como en la interacción con los sistemas electrónicos de Contratación Pública. En algunos casos se incluyen elementos bajo un enfoque administrativo-burocrático, como la elaboración de especificaciones técnicas de documentos de licitación o de administración de contratos, entre otros.

Entre las experiencias en materia de cualificación destacan las de Honduras, Nicaragua y Perú, que perfilan dos modelos distintos para abordar los esfuerzos nacionales de cualificación.

En los casos de Honduras y Nicaragua se desarrollaron sendos diplomados en Compras y Contrataciones generados como parte de proyectos gemelos financiados con préstamos otorgados por el BID (Programas de Eficiencia y Transparencia en Compras y Contrataciones), pagándose costos de consultoría para desarrollar los contenidos y realizar las primeras ediciones de los diplomados.

Los diplomados desarrollados tuvieron una duración de 160 horas académicas, gestionados por el ente rector en contrataciones públicas de cada uno de dichos países (Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado, en Honduras, y Dirección General de Contrataciones del Estado, en Nicaragua) y su costo fue totalmente asumido por la entidad normativa de contrataciones.

El hecho de que los diplomados fueran gratuitos para los participantes y sus entidades inhibió el desarrollo de una oferta competitiva de capacitación en Contratación Pública (el sector académico y entidades de capacitación se abstuvieron de invertir en un mercado en el que el ente rector participaba ofreciendo gratuitamente los productos de capacitación que podían haberse desarrollado).

Al ser limitados los fondos de los proyectos, solo se capacitó a un número pequeño de personas (unos 350 participantes por año en cada país, para un total de menos de 1.000 capacitados en cada uno de los países), manteniéndose una demanda insatisfecha crónica (estimada en más del 80% de los practicantes de contratación pública en dichos países). El mayor número de funcionarios capacitados fue a nivel central y en el área capital de Honduras y Nicaragua, quedando relegada a un segundo plano la capacitación a nivel local, estatal o municipal, que aun cuando contrata menores cuantías presupuestarias, su radio de acción tiene un gran impacto en la ciudadanía.

Por otra parte, por la misma limitación financiera, tampoco se pudo abordar efectivamente la capacitación del sector privado, necesaria para mejorar la gestión de la contratación pública. Solo se permitió una pequeña participación de contratistas, consultores y algunos representantes de las universidades que participaron en los diplomados, dando soporte académico y logístico.

Otro aspecto importante de mencionar es la asimetría de capacidad profesional general y específica en materia de Contratación Pública que tenían los participantes en la capacitación. En los procesos de selección de los participantes no se prestó adecuada atención a los conocimientos y experiencia previas, ni al grado de relación entre las funciones regulares de los participantes y el contenido de los diplomados. El resultado fue que se integraron grupos que no solo eran significativamente disímiles en sus bases y necesidades, sino que, además, algunos de los participantes no tenían ninguna experiencia ni conocimientos previos, ni relación de sus actividades regulares con los conocimientos que se impartían.

Muy pocos países han comenzado a desarrollar sus esquemas de acreditación, destacando los de Perú y Chile, que cuentan con modelos totalmente operativos y México, Panamá, Ecuador y Nicaragua, que han manifestado intenciones de implementarlos.

Al concluirse los proyectos, no hubo capacidad de financiar con fondos nacionales la capacitación y se interrumpieron los diplomados (los últimos dictados, conforme a una programación estable, fueron en 2007 en Nicaragua y en 2008 en Honduras).

En el caso de Perú se desarrolló un modelo de cualificación estructurada por niveles: i) programas de difusión e información desarrollados por el ente rector; ii) capacitaciones de nivel básico desarrolladas por el ente rector y otros proveedores privados de capacitación; iii) talleres de perfeccionamiento; y iv) diplomados de especialización, los dos últimos desarrollados por proveedores privados de capacitación, con el ente rector actuando en ocasiones como promotor o facilitador.

El modelo desarrollado en Perú ha permitido el surgimiento de una amplia oferta educativa, que a inicios de 2011 reportaba más de una decena de entidades dictando diplomados y unas 77 dictando talleres y otros tipos de capacitaciones.

Respecto a la acreditación de competencias en materia de contrataciones públicas, el desarrollo en la región es incipiente. De hecho, muy pocos países han comenzado a desarrollar sus esquemas de acreditación (en todos los casos, a cargo de los respectivos entes rectores o normativos), destacando los de Perú y Chile, que cuentan con modelos totalmente operativos y México, Panamá, Ecuador y Nicaragua, que han manifestado intenciones de implementarlos.

En el caso de Perú, la acreditación (bajo la denominación de "certificación") es obligatoria para todos los operadores que prestan servicios en un órgano encargado de contrataciones de una entidad estatal e intervienen directamente en alguna de las fases de la contratación, siendo sus requisitos mínimos los siguientes:

- capacitación técnica sobre la normativa de contrataciones públicas o logística en general de al menos 80 horas lectivas en los últimos 5 años;
- experiencia laboral general de al menos 3 años;
- experiencia laboral específica en contrataciones públicas o en logística privada de al menos 1 año;
- aprobar (con al menos 70% de la máxima calificación), un examen de conocimiento con preguntas teóricas y casos prácticos de aplicación referentes a las fases de la Contratación Pública, así como a los criterios (normativos) expuestos en pronunciamientos y resoluciones vinculantes del Tribunal de Contrataciones.

Adicionalmente, no pueden acreditarse quienes no estén prestando servicios en un órgano encargado de contrataciones de una

entidad estatal, lo cual genera necesariamente un circuito cerrado, ya que es requisito para trabajar en un órgano encargado de contrataciones ser acreditado, pero nadie puede ser acreditado si no trabaja en dichos órganos. Así, el único mecanismo para incorporar nuevos recursos humanos en la gestión de contrataciones sería el de la opción prevista en la normativa de acreditación, que consiste en contratar personal en el órgano encargado de contrataciones que solo preste servicios en labores de apoyo (sin relación directa sobre las fases de la contratación).

En el esquema chileno, la acreditación es obligatoria para todos los operadores que prestan servicios en organismos públicos que participen en el proceso de abastecimiento de la institución.

Los requisitos mínimos establecidos en el mecanismo de acreditación de Chile son:

- Aprobar (con al menos 60% de la máxima calificación) un examen de conocimiento con preguntas teóricas y casos de decisión sobre compras públicas, gestión de abastecimiento, sistema electrónico de compras y normativa relacionada.

- Resultados del monitoreo del comportamiento del operador en la plataforma electrónica de compras públicas, promediando arítmicamente los siguientes porcentajes: i) % de procesos adjudicados con tres o más ofertas; ii) % de procesos publicados en tiempos óptimos; y iii) % de procesos de licitación no declarados desiertos teniendo ofertas. El mínimo aprobatorio es obtener 60% al aplicar la siguiente fórmula: $\text{puntaje examen de conocimiento} \times 0,6 + \text{puntaje monitoreo} \times 0,4$.

En ambos casos, la vigencia de la acreditación es de 2 años, vencidos los cuales el operador deberá cumplir nuevamente el proceso de acreditación.

Ecosistema de cualificación, acreditación y certificación en Contratación Pública

Como ya se ha mencionado, los conceptos de profesionalización, cualificación, acreditación y certificación, aunque distintos, están íntimamente relacionados, compartiendo y formando parte de un mismo ambiente (el que conforman los sistemas de adquisiciones), en procesos que se relacionan entre sí, en la misma forma en que las comunidades de seres vivos forman ecosistemas.

Es de allí que, para llegar al objetivo de profesionalización de la contratación pública en la región, es necesario reconocer, integrar y apoyar el desarrollo de un ecosistema de cualificación, acreditación

Para llegar al objetivo de profesionalización de la contratación pública en la región, es necesario reconocer, integrar y apoyar el desarrollo de un ecosistema de cualificación, acreditación y certificación de competencias profesionales en Contratación Pública.

y certificación de competencias profesionales en Contratación Pública, cuyos componentes realizan procesos que están relacionados entre sí, compartiendo e influyendo un mismo ambiente.

Como componentes del mencionado ecosistema, podemos destacar los siguientes:

- Actores del ecosistema: entes rectores o normativos, instituciones académicas, proveedores de capacitación y cuerpos de certificación internacional, responsables de generar y difundir el conocimiento, entregar la capacitación y acreditar y certificar las competencias.

- Programas de difusión e información y contenidos de capacitación en normativa, herramientas estándares y sistemas electrónicos, a cargo de los entes rectores o normativos de cada país, por los cuales se transmita información de interés y se capacite a los funcionarios en los contenidos normativos nacionales, en el uso de instrumentos de aplicación y en el empleo de los medios electrónicos en cada sistema.

- Programas (académicos y no académicos) de capacitación formal basados en competencias, en los que instituciones académicas y otras entidades de capacitación desarrollen e impartan contenidos sobre los procesos, mecanismos, herramientas, mejores prácticas, técnicas gerenciales, entre otros, que atiendan al carácter transdisciplinario de la contratación pública.

- Mecanismos de comprobación, valoración y reconocimiento de experiencia, necesarios para la posterior implementación de modelos de certificación.

- Infraestructura del conocimiento: los esfuerzos de cualificación, acreditación y certificación requieren un conjunto de herramientas mediante las cuales se genere, documente, consolide y transmita un cuerpo de conocimientos.

Es en este aspecto donde mayores carencias existen en la región, puesto que gran parte de la literatura existente en materia de contrataciones públicas está en idioma inglés y se refiere a experiencias extrarregionales.

La traducción y adaptación a la realidad latinoamericana de literatura académica es un primer paso necesario, que debe verse seguido y complementado con el apoyo a la generación de conocimiento específico de la contratación pública en la región y sistematización de sus experiencias.

- Productos del ecosistema, como las acreditaciones nacionales, titulaciones académicas y certificaciones internacionales, que se apoyen y potencien mutuamente para lograr el objetivo de profesionalización esperado.

Relación del ecosistema con los sistemas de adquisiciones relevantes

Siendo los sistemas de adquisiciones no solo el medio donde debe desarrollarse el referido ecosistema, sino su causa y fin último, es necesario que antes de abordar el esfuerzo de cualificación, acreditación o certificación en contratación pública, se dé respuesta adecuada a las siguientes preguntas:

¿Se tiene un conocimiento detallado del sistema de contrataciones relevante?

Es indispensable contar con una evaluación formal del sistema de contrataciones en el cual se desarrollará la estrategia de cualificación, acreditación o certificación.

El sistema de contrataciones relevante ¿está en configuración, en transición o consolidado?

No es lo mismo desarrollar un modelo de cualificación, acreditación o certificación para un sistema que se está configurando que para uno en transición. En el primer caso es necesario tener en cuenta que las características no se encuentran totalmente definidas y, en consecuencia, que el modelo a emplear debe manejarse con profundidad en las áreas centrales donde el sistema se encuentra definido o donde hay poco espacio para la variedad, y con aproximaciones generales en las áreas donde existe incertidumbre, a la vez que hay que dotar a los funcionarios que lideran de la configuración de herramientas para el análisis, modelos comparados y *benchmarking*, entre otras. En cambio, un sistema en transición, por estar abordando un proceso de cambio estructural, requiere que el modelo a emplear facilite la transición, dotando de la capacidad necesaria para operar el sistema que está siendo modificado, a la vez que se introducen temas que preparen a los funcionarios para las nuevas características hacia las que se espera conducir al sistema, al mismo tiempo que se dote a los funcionarios que lideran la transición de herramientas para la adecuada gestión del cambio.

Si el sistema relevante está consolidado, con características bien definidas y un bien conocido historial de desempeño (nótese que decimos "bien conocido" y no "bueno o malo", "eficiente o ineficiente", que corresponden más bien a la evaluación del sistema y no a su caracterización a los fines del modelos de cualificación, acreditación o certificación), el modelo deberá considerar esta circunstancia y profundizar en el mejor conocimiento de las características del sistema y en la transmisión de herramientas para obtener los mejores

El fortalecimiento de capacidades del recurso humano para un sistema inexistente, por idóneo que sea (por ejemplo, cualificando y acreditando para un sistema centrado en resultados y en lo estratégico, cuando el sistema está centrado en procesos y en lo normativo), solo produciría frustración.

resultados, así como para supervisar y monitorear el desempeño del sistema, con menor énfasis (pero sin suprimirlos) en contenidos referidos a las oportunidades de mejora del sistema y a su comparación con otros modelos.

¿El sistema de contrataciones está centrado en procesos o en resultados, en lo normativo o en lo estratégico?

El modelo a emplear debe permitir dotar a los funcionarios de contrataciones de las mejores capacidades y herramientas para el desempeño sobresaliente del sistema de contrataciones en el que se desenvuelven. El fortalecimiento de capacidades del recurso humano para un sistema inexistente, por idóneo que sea (por ejemplo, cualificando y acreditando para un sistema centrado en resultados y en lo estratégico, cuando el sistema en el que se desenvuelven los practicantes está centrado en procesos y en lo normativo), solo produciría frustración en los practicantes formados para una realidad inexistente; fallas, errores e ineficacia en la operación del sistema; desperdicio de los recursos empleados en la cualificación y acreditación; y, en muchos casos, exclusión del sistema de los recursos humanos que estarían mejor dotados y capacitados para operar el sistema en la forma en que realmente está diseñado y no en la forma en que lo han imaginado los autores del modelo de cualificación, acreditación y certificación.

El sistema que se tiene ¿es el que se quiere, es el que conviene?

Si la entidad responsable de la rectoría y supervisión del sistema tiene una agenda de cambio del sistema de contrataciones relevante (de tal forma que, a pesar de que el sistema esté o no consolidado, el ente rector prevé o aspira iniciar en el futuro una modificación de sus elementos estructurales), esa circunstancia debe considerarse en la conformación del modelo de cualificación, acreditación y certificación.

El contenido de la capacitación, acreditación y certificación ¿debe ser para el sistema que se tiene, para el que se quiere o para el que conviene?

El diseño del modelo y sus contenidos puede perseguir consolidar o fortalecer el sistema (el que tenemos), aspirar ser una herramienta de cambio (para el sistema que queremos), o formar al recurso humano sujeto del modelo para que sean agentes de gestión del cambio (para el sistema que conviene). El modelo a desplegar podría balancear

la necesidad de operar el sistema existente, con la conveniencia de su modificación en su marco normativo o en sus elementos de desempeño.

Conclusiones

Después de década y media de reformas normativas y de conformación de entidades nacionales normativas o rectoras de la contratación pública, los gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan la necesidad de hacer funcionar sus sistemas de adquisiciones, como elemento indispensable del proceso de mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público.

En este contexto, instituciones especializadas y expertos de la región coinciden en que es necesario mejorar las capacidades de los funcionarios que operan los sistemas nacionales de contratación pública, lo cual comprende el establecimiento de sólidos mecanismos de cualificación (académica y no académica), acreditación (gubernamental) y certificación (independiente) de competencias de los funcionarios llamados a operar los sistemas nacionales de adquisiciones de los países de la región.

Los conceptos de profesionalización, cualificación, acreditación y certificación están tan íntimamente relacionados, que conforman una comunidad que guarda similitud con el concepto de ecosistema. En este artículo hemos propuesto, como medio para lograr la profesionalización de la contratación pública en la región, la conveniencia de reconocer, integrar y apoyar el desarrollo de un ecosistema de cualificación, acreditación y certificación de competencias profesionales en Contratación Pública, cuyos componentes se han detallado.

El establecimiento de un ecosistema de este tipo podría generar, entre otros, los beneficios siguientes:

- Mejora en el desempeño de las contrataciones públicas como producto del desempeño de personal profesional adecuadamente cualificado, acreditado y certificado, mediante la reducción de brechas de habilidades del personal a cargo de su gestión.
- Mayores niveles de integridad y ética de los funcionarios responsables de las contrataciones públicas, con la consecuente reducción de la corrupción en este campo.
- Posibilidad de emplear enfoques más estratégicos de la gestión de la contratación pública, que incluyan el análisis de casos de negocios, participación de mercado, proceso de integridad y gestión de proyectos.
- Ahorro de recursos presupuestarios en la adquisición de bienes, obras y servicios para la atención de necesidades gestionadas por el

sector público, frente a la contratación gestionada por personal no capacitado, cuyas competencias no han sido adecuadamente evaluadas.

- Aumento de la satisfacción de necesidades de los beneficiarios de la acción de gobierno.

Finalmente, es indispensable vencer la tentación de emprender iniciativas que procuren atajos o persigan llegar a la meta sin antes recorrer el camino y consolidar las etapas previas. Como todo proceso de fortalecimiento institucional del sector público (especialmente en materia de gestión del gasto público), el de profesionalización de la contratación pública requiere un tiempo adecuado para la preparación de un diagnóstico compartido y creíble, una definición clara de los objetivos de la profesionalización, la creación de consenso, una planificación detallada y, finalmente, aplicación. Todo esto necesita de una adecuada secuenciación, que seguramente puede tomar varios años.

Bibliografía

- Flexner, Abraham (1915), *Is Social Work a Profession?*, Ithaca, Cornell University Library (Digital Collections).
- Greenwood, Ernest (1957), "Attributes of a Profession", en *Social Work*, Vol. 2 N° 3, pp. 45-55.
- Ladipo, Omowunmi; Sánchez, Alfonso; y Sopher, Jamil (2009), "Effective and Transparent Governance of Public Expenditures in Latin America and the Caribbean: Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement", Washington, World Bank (Working Paper).
- Matthews, Darrin (2005), "Strategic Procurement in the Public Sector: a Mask for Financial and Administrative Policy", en *Journal of Public Procurement*, Vol. 5 N° 3, pp. 388-399.
- McCue, Clifford (2012), *A Roadmap to Professionalization in Public Procurement*, Boca Raton, Florida Atlantic University. Public Procurement Research Center, mimeo.
- McCue, Clifford y Gianakis, Gerasimos (2001), "Public Purchasing: Who's Minding the Store?", en *Journal of Public Procurement*, Vol. 1 N° 1, pp. 71-95.
- Rendon, Rene y Snider, Keith (2009), "Public Supply Management: a Public Interest and Policy Perspective", paper presented at the 18th International Purchasing and Supply Education and Research Association Conference, Oestrich-Winkel, April 5-8.
- Sánchez, Alfonso (2008), *Improving the Quality of Public Spending in Latin American and Caribbean Countries: Lessons from the World Bank's Country Financial Accountability Assessments*, Washington, Brookings Institution, World Bank.
- Sobrado, Luis (2003), "Evaluación y acreditación de las cualificaciones profesionales", en *Bordón: Revista de Pedagogía*, Vol. 3 N° 55, pp. 365-378.