



DNP



DNP

Nota de Política Pública

**Importancia del saber en la
contratación y recomendaciones
para mejorar los niveles de
profesionalización en las compras
públicas colombianas**

Nota de Política Pública

Importancia del saber en la contratación y recomendaciones para mejorar los niveles de profesionalización en las compras públicas colombianas



**Departamento
Nacional de Planeación**

Natalia Irene Molina Posso
Directora general

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector general del Descentralización y Desarrollo Territorial (e)

Tatiana Zambrano Sánchez
Subdirectora general de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (e)

Jhoan Nicolás Rincón Munar
Subdirector general de Prospectiva y Desarrollo Nacional (e)

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector general del Sistema General de Regalías (e)

José Lenín Galindo Urquijo
Secretario general

Nota de Política Pública

Importancia del saber en la contratación y recomendaciones para mejorar los niveles de profesionalización en las compras públicas colombianas



**Departamento
Nacional de Planeación**

***Equipo técnico de la Dirección de Gobierno,
Derechos Humanos y Paz***

David Fernando Flórez Ballesteros
Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

Juan Camilo Peña Pulido
Subdirector de Gobierno y Asuntos Internacionales

**Laura Andrea Flórez Cardona
Harol Velandía Zárate
Viviana Morán Castañeda**

***Coordinación editorial Oficina Asesora
de Comunicaciones del DNP***

Camilo Andrés Marín Escobar
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Carmen Elisa Villamizar Camargo
Edwin Fernando Gamboa
Julián Andrés Salazar Valencia**

**© Departamento Nacional de Planeación, 2025
Calle 26 núm. 13-19
PBX: 601 3815000
Bogotá D. C., Colombia
www.dnp.gov.co**

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Contexto	8
Profesionalización de la compra pública en el ámbito internacional	10
Avances en Colombia	14
Retos para la profesionalización de la compra pública en Colombia	16
Recomendaciones de política	20
Sobre los autores	23
Referencias	24

>> Resumen ejecutivo

La contratación pública no es una simple función administrativa, pues tiene como fin último resolver las necesidades colectivas a través de bienes y servicios, así como generar valor público, entendido como bienestar social, económico y ambiental para la ciudadanía. En 2023, las adquisiciones realizadas por los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) representaron, en promedio, el 30,54 % del gasto público total (OCDE, 2025b), cifra que refleja su importancia como instrumento crítico para proporcionar bienes y servicios de calidad, así como producir un impacto económico y social. La ineficiencia en la contratación equivale a un desaprovechamiento de recursos que se traduce en menor capacidad estatal para reducir la pobreza, combatir la desigualdad y cerrar brechas sociales en los territorios.

Se estima que el malgasto de los recursos públicos en Colombia por cuenta de la adquisición de bienes y servicios podría ascender a \$30 billones¹. Si bien parte de este malgasto se debe a prácticas de corrupción, una causa menos mencionada, pero muy relevante, se relaciona con las ineficiencias ocasionadas por el desconocimiento o malas prácticas de quienes tienen a su cargo las actividades de la compra y contratación pública (OCDE, 2023b). Así pues, fortalecer las competencias de los equipos que estructuran, adelantan y supervisan los procesos contractuales en el país, especialmente en los territorios, es condición necesaria para mejorar la eficiencia del gasto público. Dicha necesidad es aún más apremiante, si se consideran los objetivos complementarios que el Gobierno colombiano busca impulsar a través de la contratación pública, como la inclusión de las economías populares y comunitarias, los pequeños productores locales, los grupos étnicos, las mujeres y la promoción de la compra pública innovadora.

En línea con lo anterior, la profesionalización de la compra pública es un tema que ha venido posicionándose con fuerza en la agenda internacional. Entre 2020 y 2023 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Secretaría MAPS (Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública, por sus siglas en inglés) y la Comisión Europea han diseñado diferentes instrumentos de evaluación, guías de orientación y divulgación de buenas prácticas encaminados a reconocer la importancia de la profesionalización y promover el fortalecimiento de

¹ Se estima que el malgasto en las adquisiciones públicas en América Latina y el Caribe corresponde al 17 % del total de su valor (Izquierdo et al., 2018). Según la OCDE, en 2024 la contratación pública representó el 10,34 % del PIB del país. Teniendo en cuenta el valor del PIB de Colombia estimado para la vigencia 2024 (DANE, 2025), se calcula un valor aproximado del mercado de la compra pública de \$176 billones. El 17 % de este valor arroja un resultado aproximado de \$30 billones de malgasto en las compras públicas para el caso colombiano.

las competencias de los compradores públicos. También en los últimos años, varios países de América Latina como Chile, Perú y Costa Rica han desarrollado avances importantes relacionados con la implementación de buenas prácticas para fortalecer la profesionalización, en armonía con las recomendaciones de las entidades referentes mencionadas.

En uno de sus documentos para la promoción de la profesionalización, la OCDE (2023b) recomienda implementar 3 etapas para el desarrollo de iniciativas de profesionalización en la compra pública: (1) diagnóstico o evaluación del nivel de profesionalización de los compradores; (2) diseño de la estrategia de profesionalización a partir de los resultados del diagnóstico; (3) implementación de la estrategia. También aclara que, para evaluar los niveles de profesionalización, es necesario tener en cuenta, además de la dimensión del sistema de compra pública, la dimensión más detallada sobre las competencias y habilidades de los compradores públicos. La organización presenta datos que demuestran los avances de sus integrantes en ambas dimensiones, a través del reconocimiento de la compra pública como una ocupación técnica y estratégica, la definición de roles en los equipos de trabajo y la creación de marcos tanto de entrenamiento como de certificación, entre otras acciones.

En el país, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, como ente rector de las compras públicas del Estado, ha adelantado esfuerzos desde su creación para fortalecer los conocimientos de los compradores públicos, principalmente a través de capacitaciones y programas de formación en línea. Actualmente, la entidad reconoce la necesidad de estructurar una estrategia de profesionalización más integral, articulada y de largo plazo, que abarque acciones concretas y que apunte a solventar las debilidades de capacidad en territorios para hacer frente a los retos de eficiencia, inclusión social e innovación que presenta actualmente la contratación pública en Colombia. La creación en 2024 del Grupo de Articulación y Socialización del Sistema de Compras Públicas², como equipo responsable de las acciones de formación y capacitación de Colombia Compra Eficiente y el aumento de formaciones presenciales en los territorios, son avances significativos que ha impulsado la entidad en favor de la profesionalización.

En línea con los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: *Colombia, potencia mundial de la vida*, la Agencia Nacional de Contratación Pública, en conjunto con las demás entidades responsables en la materia, debe ampliar estos logros y avanzar en la formulación de una Estrategia de Profesionalización de la Compra Pública, en observancia de las buenas prácticas internacionales. Dicha Estrategia debe

² A través de la Resolución 075 de 2024.

abordar oportunidades de mejora, entre ellas, la falta de reconocimiento de la compra pública como un tema estratégico para la Administración pública, el fuerte énfasis jurídico con el que se adelantan los procesos de contratación en país y la necesidad de habilitar una oferta de formación en las entidades públicas, tanto nacionales como territoriales, que responda a su contexto y necesidades.

La presente nota de política tiene como propósito resaltar la importancia de implementar esta Estrategia de Profesionalización para Colombia; describe las principales prácticas internacionales consideradas relevantes en la materia, identifica los avances y retos relacionados con la profesionalización de la compra pública en el país; y presenta recomendaciones puntuales para materializar una iniciativa integral, que contribuya a una reducción efectiva del malgasto y brinde a los compradores públicos las herramientas necesarias para hacer frente al gran reto de gestionar compras públicas inclusivas, eficientes e innovadoras.

>> Contexto

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (s. f.), la desigualdad amenaza el desarrollo social y económico a largo plazo, frena la reducción de la pobreza y puede agravar las problemáticas de delincuencia, enfermedades y degradación ambiental. En el caso particular de Colombia, se evidencia que nuestro país sigue siendo uno de los países más desiguales dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según el informe *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*, el coeficiente de Gini del país se sitúa en 0,515, significativamente por encima del promedio de la OCDE de 0,316 (OCDE, 2024a). Con el fin de reducir la desigualdad es necesario usar mecanismos normativos y de política a disposición de los gobiernos para distribuir equitativamente los recursos, invertir en educación y en el desarrollo de competencias; aplicar medidas de protección social; luchar contra la discriminación; apoyar a los grupos marginados, y fomentar la cooperación internacional para un comercio y unos sistemas financieros justos³.

La contratación pública tiene como propósito final dar solución a las necesidades de la ciudadanía y generar valor público a través de la adquisición de bienes y servicios. Además, es ampliamente reconocida como un instrumento que contribuye al logro de los objetivos complementarios de política pública, entre estos, potenciar y promover el crecimiento económico y social inclusivo, el fortalecimiento institucional, la garantía de derechos y el cierre de brechas en los territorios⁴. Bajos niveles de eficiencia en las adquisiciones públicas no solo se traducen en el desaprovechamiento de la oportunidad de generar valor público, sino también en la profundización de situaciones de desigualdad y pobreza tan evidentes en nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: *Colombia, potencia mundial de la vida* tiene como principal objetivo sentar las bases para la construcción de una nueva dinámica social que garantice los derechos y la vida digna de quienes habitan en nuestro país (DNP, 2023)⁵. En cumplimiento de este propósito, el PND promueve la función de la contratación como instrumento para contribuir al logro de objetivos complementarios de política pública, a través de la inclusión de grupos étnicos y actores de la economía popular y comunitaria en el mercado de las compras públicas, así como el

3 Basado en la Agenda 2030 sobre los ODS: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

4 La OCDE señala que la implementación de buenas prácticas de compra pública puede llegar a ser un factor decisivo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tanto así, que más del 80 % de los indicadores de los ODS pueden vincularse a la gestión de la compra pública (OCDE, 2023b).

5 Esto, a través de la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza

fortalecimiento de las mipymes, los productores rurales y los proyectos productivos de mujeres mediante su participación en la contratación.

En específico, la Ley del PND crea mecanismos novedosos de contratación como las asociaciones público-populares, las iniciativas de asociación público-popular y los sistemas dinámicos de adquisición, a través de los cuales se busca materializar la inclusión de los grupos sociales de interés en el mercado de las compras públicas. El Plan también señala la importancia de promover la innovación a través de la demanda del sector público como instrumento para fortalecer el tejido empresarial e impulsar el proceso de reindustrialización.

Materializar la visión del Plan Nacional de Desarrollo con respecto a una contratación inclusiva e innovadora es un reto enorme para los compradores públicos de nuestro país, pero no el único que enfrentan. Como se mencionó, las adquisiciones públicas también son un instrumento crítico para combatir la ineficiencia; el Banco Interamericano de Desarrollo estima que el malgasto en las adquisiciones públicas en América Latina y el Caribe corresponde al 17 % del total de su valor (Izquierdo *et al.*, 2018, p. 60). Si aplicáramos este porcentaje al caso colombiano, teniendo en cuenta la proporción de las compras públicas en el PIB correspondiente al 10,34 % (OCDE, 2025b), obtendríamos una estimación de \$30 billones perdidos por malgasto a través de contratación estatal, una cifra a todas luces preocupante⁶.

Aunque tradicionalmente el malgasto se asocia con prácticas de corrupción, lo cierto es que esa es solo una de las causas de la ineficiencia en el gasto público; hay otras causas menos discutidas, pero iguales en importancia: la pérdida de recursos públicos por desconocimiento, la falta de capacidades o las malas prácticas de quienes adelantan los procesos de compra (OCDE, 2023b, p. 10). Según la OCDE (2023b), un estudio sobre contratos federales en EE. UU. encontró que un aumento de una desviación estándar en la competencia del personal reduce los sobrecostos en un 29 % y el número de días de retraso en un 23 %. En ese sentido, mejorar los niveles de eficiencia, requiere, además de implementar acciones contra la corrupción, establecer las condiciones propicias para contar con compradores públicos competentes que puedan ejecutar el gasto con eficiencia.

De todo lo anterior se desprende que los compradores de las entidades públicas colombianas enfrentan la doble tarea de gestionar procesos de contratación inclusivos

⁶ Según la OCDE, en 2024 la contratación pública representó el 10,34 % del PIB del país. El DANE reportó que el PIB para Colombia en 2024 fue de \$1.706.447 miles de millones, lo cual multiplicado por el 10,34 % nos da un valor aproximado del mercado de la compra pública en Colombia de \$176 billones para 2024. Luego, si calculamos la proporción estimada de malgasto en la contratación pública del 17 % para este valor obtendríamos un resultado aproximado de \$30 billones del malgasto para el caso colombiano.

e innovadores y, al mismo tiempo, cumplir el principio de un gasto público eficiente y efectivo. Esas expectativas cada vez más exigentes han complejizado la labor de los compradores, quienes, especialmente en los territorios, pueden encontrarse sin los medios para aplicar un marco normativo intrincado, implementar buenas prácticas de contratación y actualizar sus conocimientos para usar de forma adecuada los nuevos instrumentos de contratación sin ocasionar faltas o riesgos para ellos mismos o sus instituciones. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 reconoce la magnitud del reto, por ello, resalta la importancia de fortalecer las competencias de servidores y colaboradores públicos para la gestión estratégica de las compras y contrataciones públicas⁷.

Es momento para que la institucionalidad refuerce con mayor contundencia las acciones encaminadas al fortalecimiento de los conocimientos y las habilidades de nuestros compradores, a fin de permitirles enfrentar el gran reto que implica actualmente el ejercicio de sus actividades.

>> **Profesionalización de la compra pública en el ámbito internacional**

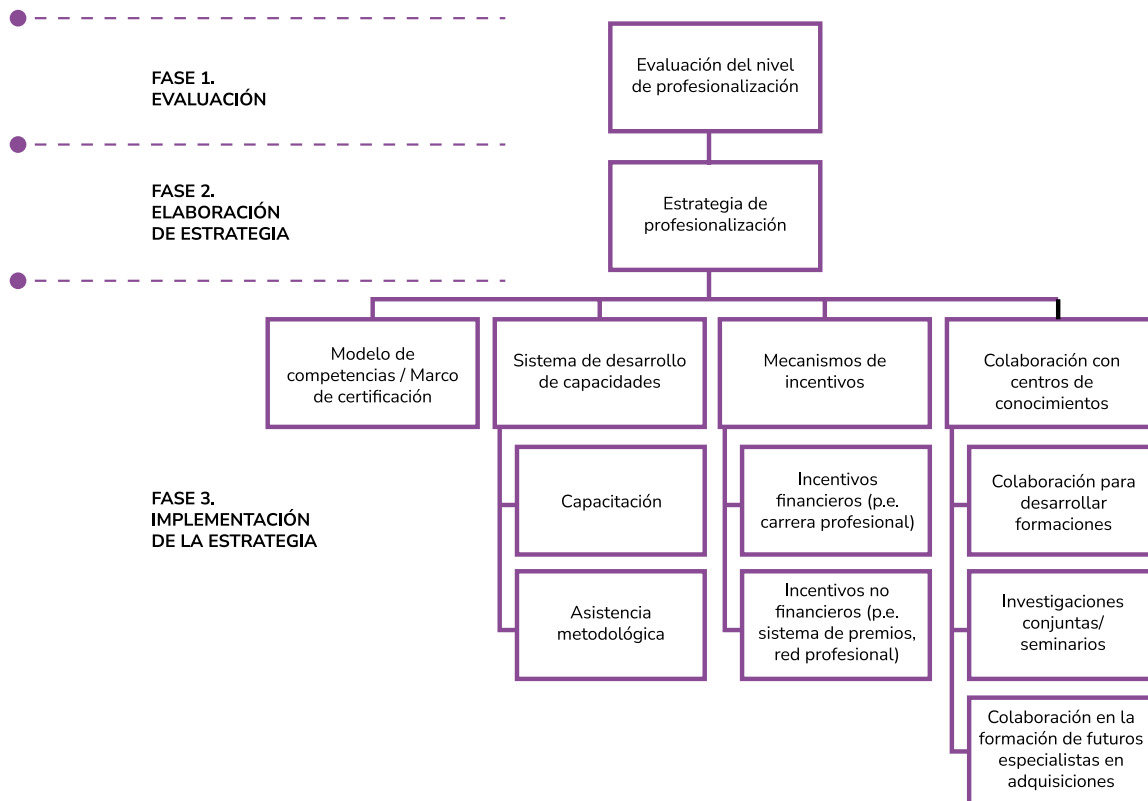
Las organizaciones referentes en compra pública reconocen la importancia de fortalecer las competencias de quienes se desempeñan en esta ocupación. Desde 2015, la OCDE en el documento *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública* (OCDE, 2015) destaca la necesidad de desarrollar una fuerza de trabajo con la capacidad de obtener valor por dinero de una manera eficiente y efectiva. El documento emitido por esta instancia recomienda a los países asegurar que sus compradores cuenten con herramientas específicas y actualizadas para el desarrollo de sus actividades; también recalca la relevancia de reconocer la contratación pública como una ocupación en sí misma, proporcionando los estándares de integridad, formación y certificación oportuna para los profesionales y técnicos de la contratación.

En una de sus más recientes publicaciones, la organización describe las tres etapas principales para desarrollar una estrategia de profesionalización (figura 1): (1) evaluación

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: *Colombia, potencia mundial de la vida*; Transformación 5: “Convergencia Regional” - Catalizador: 5. Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado-ciudadanía - Componente: (b) Entidades públicas territoriales y nacionales fortalecidas.

del nivel actual de profesionalización de los colaboradores que ejercen actividades de compra y contratación pública, (2) desarrollo de la estrategia para mejorar los niveles de profesionalización y, por último, (3) implementación de la estrategia.

Figura 1. Etapas para la implementación de una estrategia de profesionalización

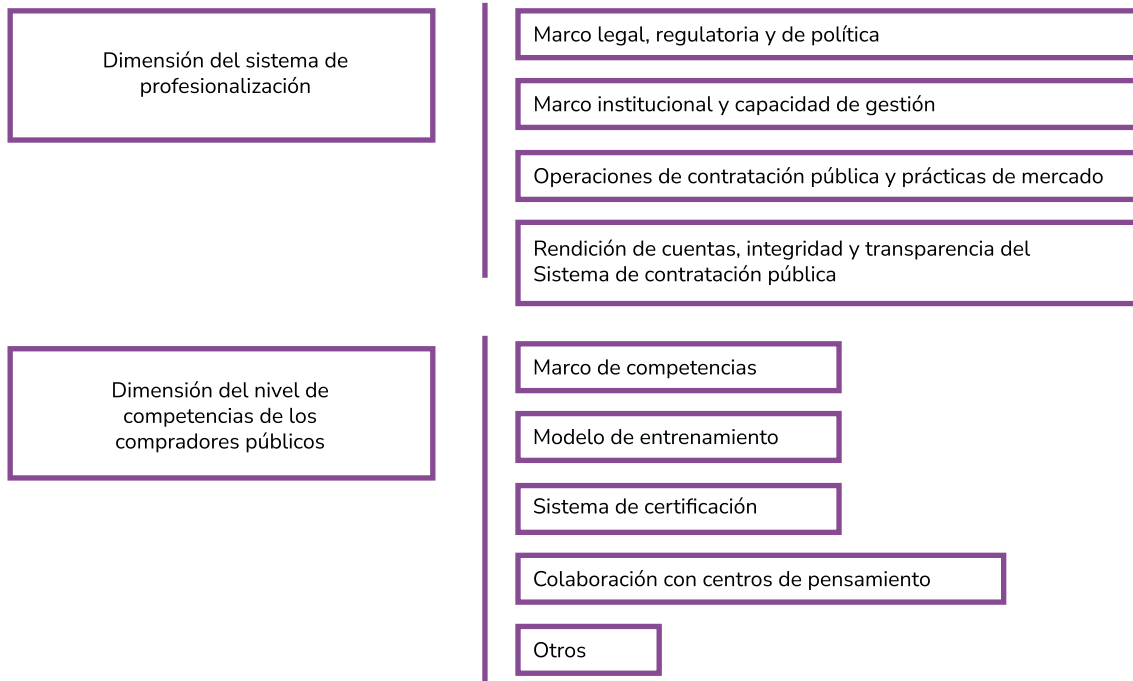


Fuente: Adaptado de Key elements to professionalise the public procurement workforce por OCDE (2023), Professionalising the public procurement workforce. A review of current initiatives and challenges.

De acuerdo con la OCDE (2023b), es vital que la evaluación del nivel de profesionalización (fase 1) pueda abordarse desde dos dimensiones: (1) el *sistema que soporta la profesionalización*, entendido como el marco normativo, político, institucional, de capacidad operacional y de gestión que favorece el desarrollo de la profesión de la compra pública (MAPS, 2025) y, (2) el *nivel de competencias de los compradores públicos*, el cual se enfoca en el análisis específico de las competencias y habilidades de quienes adelantan los procesos de contratación en las entidades públicas. Con respecto a la primera dimensión, el Módulo MAPS de Profesionalización es una herramienta recomendada por la OCDE para evaluar la dimensión del sistema que

soporta la profesionalización, desarrollar una línea base y determinar las brechas que presenta el sistema de compra pública (OECD, 2019)⁸ (figura 2).

Figura 2. Dimensiones de evaluación de los niveles de profesionalización de la compra pública (Fase 1)



Fuente: Elaboración de los autores basado en OCDE, 2023b.

La fase de implementación comprende la ejecución de los diferentes componentes definidos en la fase de desarrollo según el caso de cada país; esta etapa puede abarcar el diseño de un marco de competencias, la puesta en marcha de un sistema de certificación o un plan para colaborar con centros de pensamiento —universidades u organizaciones expertas en la materia—. Los componentes implementados pueden variar según los resultados de la evaluación (fase 1), las prioridades y las capacidades operativas de cada país.

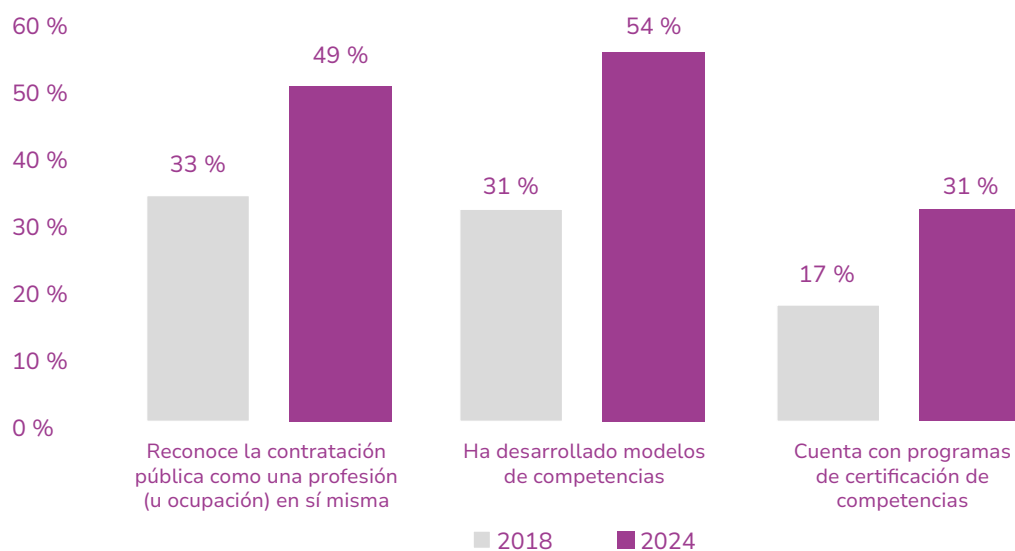
En los últimos años, varias organizaciones han diseñado herramientas e instrumentos complementarios que buscan promover la profesionalización de los sistemas de compras públicas. En 2020, la Comisión Europea diseñó un instrumento llamado *ProcurComp*, el cual define una matriz de competencias que facilita la evaluación de los conocimientos y habilidades de los compradores públicos, aportando a su formación y desarrollo profesional (Comisión Europea, 2020). Luego, en 2021, la Secretaría MAPS

⁸ Este módulo complementario de MAPS comprende 10 indicadores organizados alrededor de cuatro pilares: (a) el marco legal y de política; (b) el marco institucional y capacidad de gestión; (c) operaciones de contratación y prácticas del mercado; y, (d) responsabilidad, integridad y transparencia del sistema de contratación pública.

lanzó el Módulo Complementario de Profesionalización ya mencionado, el cual se centra en evaluar las condiciones institucionales, normativas, operativas, de política y de mercado que favorecen y promueven la labor de la compra pública (MAPS, 2025). Por último, en 2023, la OCDE publicó un reporte financiado por la Comisión Europea, en el que se describen casos de reciente aplicación de *ProcurComp* en Nueva Zelanda, Italia, Chile, Costa Rica, Irlanda e Islandia (OCDE, 2023a).

De acuerdo con las últimas cifras reportadas por la OCDE (2025a), se evidencia una mejora en la aplicación de políticas que favorecen la profesionalización de la compra pública en los países miembros. Según la organización, en 2024, el 49 % de los países del grupo reconocían la contratación pública como una profesión (u ocupación) en sí misma, en comparación con el 33 % en 2018 (OCDE, 2021). Así mismo, en 2024, el 54 % de los países encuestados afirmó haber desarrollado modelos de competencias que resultan críticos para el desarrollo de las diferentes funciones de la compra pública, en comparación con el 31 % en 2018 (OCDE, 2025a). Además, el 31 % de los países del grupo afirmó contar con programas de certificación para esas competencias, en comparación con el 17 %, en 2018 (OCDE, 2025a). En América Latina, Perú y Chile son ejemplos de países que han mostrado avances significativos para la profesionalización de las compras públicas, tanto en el desarrollo de modelos de competencias como en la puesta en marcha de sistemas de certificación.

Figura 3. Iniciativas aplicadas por países de la OCDE para la mejora de la profesionalización en compra pública



Fuente: Elaboración de los autores basado en *Government at a Glance* (OCDE, 2021, 2025a).

>> Avances en Colombia

La creación en 2011 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente significó para Colombia la existencia de un responsable directo de la política de compras y contratación pública y, en consecuencia, un impulso importante para la implementación de buenas prácticas internacionales en la materia (OCDE, 2016). En relación con la profesionalización de los colaboradores de la contratación pública, Colombia Compra Eficiente tiene entre sus funciones difundir las normas, los procedimientos y las mejores prácticas de contratación pública, adelantar la capacitación necesaria para orientar a los partícipes del proceso contractual y apoyar a las entidades territoriales en la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas relacionadas con la contratación (Decreto 4170 de 2011).

En cumplimiento de lo anterior, a la fecha la Agencia ha expedido más de 60 guías y manuales para orientar la gestión de los procesos de contratación pública⁹. Así mismo, ha adelantado esfuerzos para formar a los compradores públicos, principalmente, en los temas más relevantes para el cumplimiento de los objetivos del ente rector. Durante el periodo 2018-2023, Colombia Compra Eficiente reportó un total de 89.590 asistentes a sus espacios de capacitación y formación, sobre todo para fortalecer el manejo del SECOP II en sus diferentes modalidades; entre ellas, talleres, programas intensivos de acompañamiento y formación de formadores (CCE, 2022a, 2023). A partir de 2022, los esfuerzos de entrenamiento se complementaron con capacitaciones en temas relevantes para la gestión de la entidad, como el manejo de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, catálogos inclusivos, el mecanismo de compra Mi Mercado Popular, el Decreto 142 de 2023 y la orientación sobre los criterios diferenciales para el acceso de actores de la economía popular.

Con el propósito de ampliar el alcance de sus espacios de formación, en 2022, la entidad lanzó la “Escuela de Formación Virtual de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente” una plataforma de formación virtual (*e-learning*) creada con el objetivo de fortalecer los conocimientos de los partícipes del sistema de compra pública, llegando de manera más eficiente y económica a quienes no tienen la posibilidad de asistir a las capacitaciones presenciales (CCE, 2022b). La plataforma virtual ofrece 18 cursos para compradores, proveedores y ciudadanos a través de los cuales se expedieron 23.693 certificaciones para quienes completaron los cursos a satisfacción en 2024 (CCE, 2024b)¹⁰.

⁹ Revisado en la página de Colombia Compra Eficiente a 9 de mayo de 2024.

¹⁰ Dato con corte a 30 de noviembre de 2024.

Actualmente, el ente rector, en cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 encaminados a generar una mayor inclusión de los actores de la economía popular y comunitaria, los productores locales y las mujeres en el mercado de las compras y contratación pública, se encuentra implementando la Estrategia “Ruta por la Democratización de las Compras Públicas”. Esta Estrategia, que comprende rutas de formación tanto para las entidades estatales, como para los proveedores y ciudadanía, busca ampliar el alcance de las acciones implementadas por la Agencia, abarcando con mayor énfasis a las entidades territoriales que hasta el momento estaban más alejadas de la asistencia de Colombia Compra Eficiente.

Como parte de esta estrategia, la “Ruta del Comprador Público - Contratación Efectiva” plantea un objetivo vital para el cierre de brechas de competencias y habilidades entre los compradores de las entidades del nivel nacional y los territorios, así como el fortalecimiento institucional para un gasto más eficiente. Durante su ejecución, la entidad ha reforzado el desarrollo de capacitaciones presenciales con enfoque territorial y diferencial, haciendo presencia en 22 departamentos durante las vigencias 2023 y 2024 (CCE, 2023, 2024b). La Estrategia también contempla el desarrollo de una mayor articulación entre las dependencias de la entidad con respecto a los procesos de formación y de capacitación que lideran según sus funciones misionales (CCE, 2024a). La Resolución 075 de 2024 emitida por Colombia Compra Eficiente, refuerza este propósito con la creación del Grupo de Articulación y Socialización del Sistema de Compras Públicas, el cual tiene la responsabilidad de implementar y coordinar la estrategia de formación y capacitaciones en representación de la entidad.

Como se ha descrito a lo largo de esta sección, Colombia ha adelantado esfuerzos significativos en favor de la profesionalización en cabeza de su agencia de contratación; no obstante, estos se han enfocado sobre todo en actividades de capacitación y formación, lo cual tiene limitaciones de impacto, así como dificultad en el seguimiento, debido a la variabilidad de los datos reportados a lo largo de los diferentes periodos de administración. En comparación con las prácticas internacionales, y revisando el progreso de otros países de la región como Perú, Chile y Costa Rica, es posible evidenciar que aún existen oportunidades de mejora en términos de reconocimiento de la labor de contratación, el desarrollo de lineamientos institucionales, disponibilidad de presupuesto, talento humano dedicado a ese propósito y la creación de herramientas para caracterizar, entrenar y certificar los compradores públicos.

En la siguiente sección se describen los retos que enfrenta Colombia en el proceso de fortalecer los niveles de profesionalización de su sistema de compras públicas.

>> Retos para la profesionalización de la compra pública en Colombia

La Comisión de Gasto y la Inversión Pública señala “el bajo desarrollo y gestión de las capacidades” de sus actores como uno de los principales problemas del Sistema de Compras Públicas colombiano (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017). Aunque en la actualidad Colombia Compra Eficiente adelanta esfuerzos en formación y capacitación, no existe una estrategia integral de profesionalización acorde con las buenas prácticas internacionales, con un enfoque de largo plazo, objetivos, actores responsables, presupuesto definido y un sistema de seguimiento que permita medir su impacto y extraer lecciones aprendidas. Una estrategia integral como la descrita constituiría un poderoso habilitador para materializar la visión del PND sobre la contratación pública en dos vías: (1) como instrumento que promueva la garantía de los derechos de la población a través de la adquisición eficiente de bienes y servicios, y (2) como mecanismo de innovación e inclusión social en favor del cierre de brechas en los territorios.

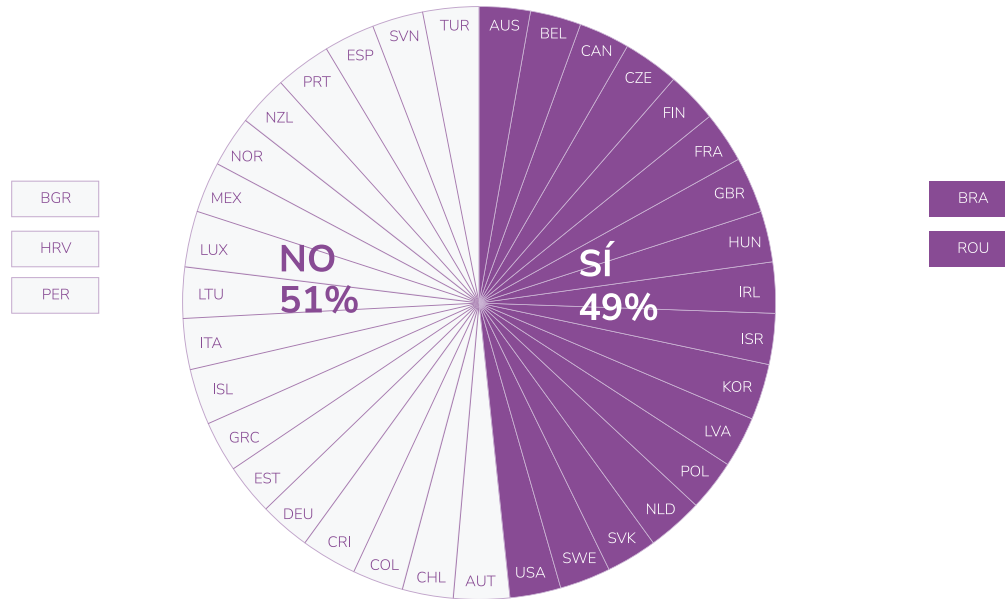
En comparación con otros sistemas de compra pública de la región, son varios los objetivos de profesionalización que aún están por desarrollar en nuestro país y que se reconocen como buenas prácticas en el ámbito internacional. Ejemplo de ello son la construcción de un modelo o malla de competencias, un sistema organizado de entrenamiento¹¹, la implementación de programas de certificación de competencias de quienes participan en la contratación pública —ya en funcionamiento en países como Perú y Chile— y un sistema de incentivos para compradores públicos.

De igual forma, para fortalecer la profesionalización de los compradores públicos, se requiere afianzar el concepto de las compras y contrataciones para considerarlas una función especializada y estratégica de la Administración pública. Según la OCDE (2025a, p. 149), nuestro país continúa perteneciendo al grupo de naciones en los cuales no se reconoce la compra pública como una profesión u ocupación en sí misma (figura 4). La falta de este reconocimiento limita la capacidad de la Administración pública para atraer,

11 Las capacitaciones por desarrollar deben enmarcarse en una estructura organizada, que permita identificar con claridad cuáles son las competencias que se busca generar, cuál es su orden de prioridad, quiénes deben acceder a ellas y cuál fue su nivel de éxito al completarlo, entre otros aspectos que permiten hacer un seguimiento al modelo y medir su impacto.

retener personal calificado y proyectar una ocupación que promueva el crecimiento profesional de los funcionarios de acuerdo con su desempeño (OCDE, 2021, p. 170).

Figura 4. La contratación pública reconocida como una profesión u ocupación



Fuente: Los datos de Dinamarca, Japón y Suecia no se encuentran disponibles. Tomado de Government at a Glance 2025 (OCDE, 2024).

Como ya se mencionó, los compradores públicos colombianos enfrentan el gran reto de contribuir a objetivos de innovación, inclusión y sostenibilidad a través de la gestión de procesos de contratación. La Ley 2069 de 2020, reglamentada a través del Decreto 442 de 2022, busca promover la Compra Pública de Tecnología e Innovación para acelerar el desarrollo tecnológico del Estado, la innovación empresarial y la reindustrialización (Decreto 442 de 2022; Ley 2069 de 2020). El uso efectivo de dicho instrumento puede ser complejo teniendo en cuenta que, a pesar de existir herramientas como la *Guía para entender la Compra Pública para la Innovación* (CCE, 2017), un estudio elaborado sobre el ecosistema GovTech en Colombia (CAF et al., 2019), encontró que el 64 % de los encuestados en el sector público afirmó nunca haber escuchado antes el término “compra pública para la innovación”.

Otro reto importante para los compradores en la actualidad es incorporar los grupos de la economía popular, comunitaria y de especial interés en la contratación pública, objetivo definido en el PND 2022-2026 que dio lugar a la creación de nuevos instrumentos inclusivos de contratación, entre ellos, las asociaciones público-populares, las asociaciones de iniciativa público-popular y los sistemas dinámicos de

adquisición (DNP, 2023). Al igual que en el caso de la Compra Pública Innovadora, la implementación de estos instrumentos es exigente, no solo en términos de conocimiento técnico, sino también de lograr de manera simultánea los objetivos de inclusión y la satisfacción eficiente de las necesidades de los ciudadanos¹².

Contribuir a la innovación, la inclusión y la sostenibilidad, respetando, a su vez, la eficiencia y eficacia del gasto en la compra pública, requiere conformar equipos de trabajo en los cuales converjan diversas habilidades, experiencias y conocimientos. La OCDE define la contratación pública como un proceso multidisciplinario que requiere de competencias específicas; estas no solo deben incluir conocimientos técnicos como análisis de mercado, estructuración de documentos, estrategias de evaluación y supervisión de contratos, sino también habilidades blandas de comunicación, negociación y gestión de proyectos, más relacionadas con competencias cognitivas, sociales y comportamentales (OCDE, 2023b). Como complemento, se necesita la participación de varios roles con diferentes grados de especialidad: analistas de mercado, jurídicos, técnicos, supervisores y directivos que deben intervenir en las fases de planeación, selección, ejecución y terminación de un proceso de contratación.

En Colombia, la característica multidisciplinaria y especializada de la contratación pública exige un cambio de mentalidad para quienes trabajan en este campo en el sector público y en la academia. Si bien se han presentado avances, aún prevalece en nuestro país el enfoque jurídico tradicional, en el cual los abogados lideran y protagonizan la contratación. El componente jurídico, aunque fundamental para cumplir con las reglas del juego en el mercado de lo público, por sí mismo es insuficiente para estructurar una contratación eficiente que aproveche las condiciones de precio, calidad e innovación que ofrece el mercado y que aporta al cumplimiento de otros objetivos de política pública como la inclusión social, la innovación o el fortalecimiento del tejido empresarial; el cumplimiento de las normas legales en el proceso de contratación es tan solo una condición necesaria, pero insuficiente para obtener los resultados que se ha propuesto la Administración pública.

Este sesgo se refleja en la oferta de formación profesional disponible en Colombia, e indica que la institucionalidad, incluso la privada, todavía percibe dicha función

12 Las buenas prácticas de contratación pública advierten la importancia de perseguir objetivos complementarios como la innovación, la inclusión o la protección del medio ambiente, sin sacrificar el cumplimiento del objetivo de la contratación, logrando un balance entre ambos propósitos (OCDE, 2015). En principio, una compra pública se lleva cabo para satisfacer una necesidad de la ciudadanía, por ejemplo: alimentación, salud, educación o vías de acceso. No dar cumplimiento a ese objetivo principal desdibuja por completo la legitimidad de la contratación, ya que esta es la razón de su origen. Si no es posible dar cumplimiento al objetivo de la contratación y a los objetivos complementarios, sería más adecuado utilizar otros instrumentos para el logro de los objetivos secundarios o complementarios a la contratación.

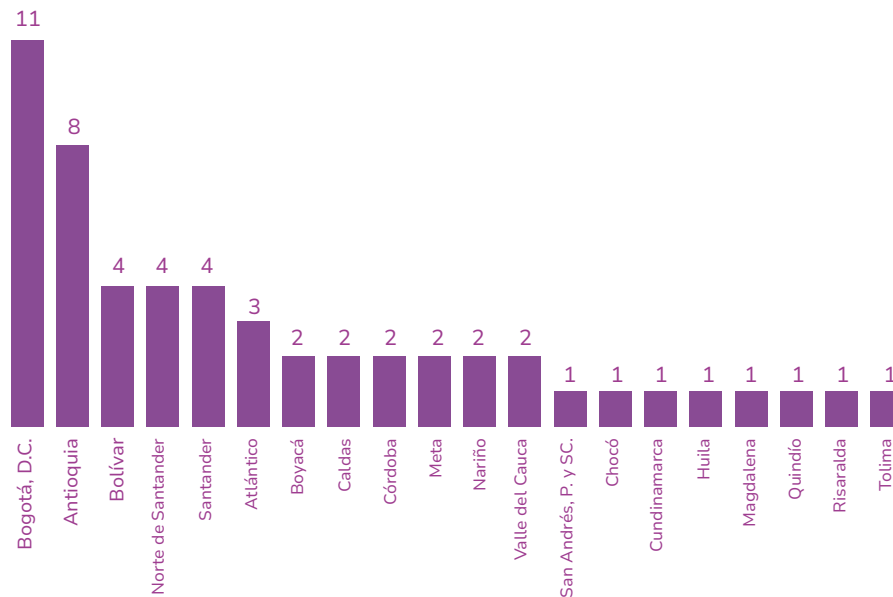
principalmente como una gestión jurídica o legal. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia (SNIES), en el país se encuentran registrados 63 programas relacionados con contratación pública (MEN, 2025). De estos, el 92,1 % pertenecen al núcleo básico de conocimiento “Derecho y afines”, el 4,8 % a “Administración” y el 3,2 % restante están sin clasificar. En otras palabras, únicamente el 7,9 % de los programas de educación superior oficialmente registrados en Colombia pertenecen a una rama diferente a la del derecho.

La accesibilidad geográfica a la oferta de formación conducente a título también representa un reto importante que enfrentan los compradores públicos y que afecta la construcción de competencias en las entidades públicas territoriales del país. En Colombia, el 39,4 % de los departamentos no cuenta con disponibilidad de un programa presencial de educación superior sobre compras o contratación estatal¹³ y cinco departamentos concentran el 57,4 % de la oferta total de los programas presenciales en el país¹⁴. Por otro lado, se registran siete programas en modalidad virtual, lo cual corresponde al 11,1 % del total de programas, un programa en modalidad a distancia y un programa en modalidad presencial-virtual, cada uno correspondiente al 1,6 % del total (figura 5).

13 Bogotá fue incorporada a la estimación del cálculo como un departamento adicional; por ende, se tuvieron en cuenta 33 departamentos.

14 Bogotá (11), Antioquia (8), Bolívar (4) y Norte de Santander (4) y Santander.

Figura 5. Programas presenciales de educación superior en compras o contratación pública disponibles por departamento



Fuente: Elaboración de los autores con base en el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia (MEN, 2025).

El diseño y la implementación de una estrategia integral de profesionalización es una oportunidad para enfrentar los retos mencionados garantizando un enfoque territorial. A través de su implementación podrían crearse los elementos, las herramientas y los incentivos fundamentales para fortalecer las competencias de los compradores públicos colombianos; construir lineamientos que refuercen el reconocimiento, la especialidad y el carácter multidisciplinario de esa ocupación; impulsar la colaboración con la academia para el desarrollo de programas de entrenamiento, y promover el fortalecimiento de las competencias en los territorios en los cuales hay poca oferta de formación.

>> Recomendaciones de política

Mejorar la gestión de las compras públicas es un requisito para reducir la alta proporción de malgasto de recursos, los cuales podrían utilizarse para brindar más o mejores bienes y servicios a la ciudadanía, contribuyendo a los objetivos de garantía de derechos, inclusión social y cierre de brechas en los territorios. Para esto, es insuficiente pensar en términos de lucha contra la corrupción, ya que parte significativa de ese malgasto la ocasiona el desconocimiento o las malas prácticas en la gestión de las compras y

los contratos. Fortalecer las competencias de los equipos que estructuran, ejecutan y supervisan los procesos de contratación pública en nuestro país es una condición necesaria para mejorar la eficiencia del gasto público. Dicha necesidad se torna aún más evidente si se espera lograr objetivos exigentes como la inclusión de actores no tradicionales en el mercado de compra pública, la innovación, la sostenibilidad y el fortalecimiento económico a través de la contratación pública.

Para producir verdadero impacto en los niveles de profesionalización de los compradores, que se traduzca en gasto público más eficiente y efectivo, se recomienda formular una Estrategia de Profesionalización de la Compra Pública en la cual se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- Posicionar la profesionalización de la compra pública como un tema estratégico en la alta dirección de las entidades y entre los tomadores de decisiones del sistema colombiano de compras públicas. Se requiere el apoyo político, el compromiso y el impulso de quienes lideran tanto la formulación como la implementación de las políticas de contratación pública para construir una visión de largo plazo y motivar a los actores del sistema hacia la implementación de las estrategias y acciones que conlleven a mejorar los niveles de profesionalización de los compradores públicos.
- Diseñar e implementar una estrategia integral de largo plazo para mejorar los niveles de profesionalización de los compradores públicos. La estrategia debe abarcar componentes de profesionalización tanto a nivel del sistema de compras públicas, como a nivel del fortalecimiento específico de las competencias de los compradores públicos; también ha de contener objetivos, acciones concretas de despliegue, entidades responsables, así como una priorización que permita su despliegue según las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos para su financiación. La estrategia también debe abarcar la promoción de los enfoques diferenciales del Plan Nacional de Desarrollo y de la Constitución Política relacionados con la eficiencia para la garantía de derechos, la inclusión social y el cierre de brechas en los territorios.
- Una estrategia para mejorar los niveles de profesionalización debe estar fundamentada en datos y evidencia. Por consiguiente, se recomienda adelantar un diagnóstico según los lineamientos de la OCDE para determinar el estado de avance con respecto a la profesionalización de los compradores públicos en ambas dimensiones: la dimensión del sistema, a través de la implementación del módulo complementario de MAPS sobre profesionalización (o un análisis similar) y la dimensión de competencias necesarias para adelantar contratos y adquisiciones públicas tanto eficientes como efectivas. Así mismo, se necesita

determinar las brechas de competencias entre los compradores públicos del nivel nacional y quienes gestionan la contratación pública en los territorios. Por último, se recomienda que el diagnóstico identifique las necesidades de conocimientos y herramientas de orientación para hacer uso de los instrumentos inclusivos de compra pública.

- Fortalecer el Grupo de Articulación y Socialización del Sistema de Compras Públicas —bajo el liderazgo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente—, así como el trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes en la materia, con el propósito de desarrollar y sostener la operación de la estrategia para mejorar los niveles de profesionalización en la contratación pública. Del mismo modo, se recomienda que las entidades asignen recursos de forma gradual, según la disponibilidad de presupuesto, para financiar el fortalecimiento del equipo y el despliegue correcto de la estrategia.
- De acuerdo con las capacidades operativas y disponibilidad presupuestal, poner en marcha una implementación gradual de la estrategia para mejorar los niveles de profesionalización de la compra pública, priorizando los componentes que produzcan un mayor impacto según el diagnóstico y cuya financiación sea viable. Entre los componentes que podrían priorizarse sobresalen los siguientes: la expedición de un lineamiento de roles y competencias de la contratación pública, la creación de un marco de competencias para la gestión de procesos de contratación o el desarrollo de la primera fase de un modelo de entrenamiento que, eventualmente, habilite el desarrollo del sistema de certificación de competencias.
- Estructurar un marco de competencias que permita a los compradores y a las entidades públicas contar con un instrumento de referencia para estandarizar las capacidades requeridas en el ejercicio de la compra pública, identificar fortalezas, detectar debilidades y definir necesidades de formación para mejorar el desempeño. El marco de competencias es uno de los hitos de profesionalización más factible, pues no requiere una asignación presupuestal significativa y su elaboración puede considerar como punto de partida los referentes ya implementados en otros países de la región. El marco de competencias debe incluir elementos que abarquen los conocimientos y habilidades necesarias para utilizar correctamente los instrumentos que promueven la inclusión social, dando continuidad a las políticas de democratización de la compra pública.

>> Sobre los autores

Laura Andrea Flórez Cardona es economista y magíster en Economía con más de 15 años de experiencia en el diseño e implementación de políticas para modernizar la contratación pública, también tiene experiencia en formulación y seguimiento de proyectos de inversión pública. Ha trabajado con el Gobierno colombiano, entidades territoriales y organismos multilaterales en iniciativas de innovación, transparencia e inclusión, formación de compradores públicos y en la creación de instrumentos que buscan mejorar la calidad del gasto público.

Harol Velandia Zárate es economista, especialista en Administración en Salud con Énfasis en Seguridad Social y candidato a magíster en Ciencias Económicas, con más de 13 años de experiencia en el sector público, tanto en contratación pública como en el diseño y seguimiento de políticas públicas relacionadas con la promoción de la eficiencia administrativa en la gestión de las entidades públicas. Ha trabajado con entidades públicas del orden nacional y territorial en iniciativas de servicio al ciudadano, eficiencia institucional, innovación, transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción.

Viviana Morán Castañeda es abogada de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Instituciones Jurídico-Penales de la misma universidad. Magíster en Derecho Internacional y Magíster en Construcción de Paz, becada en la Universidad de los Andes. Tiene experiencia en el asesoramiento de órganos directivos en instituciones públicas y privadas en las que ha trabajado principalmente en temas de Derecho Internacional, Justicia Transicional y Gobierno, Derechos Humanos, Enfoque de Género, Paz, Contratación y Planeación Estratégica.

Referencias

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente . (2017). *Guía para entender la compra pública para la innovación*. CCE. https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/20170427_guia_para_entender_la_compra_publica_innovadora.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2022a). *Cifras históricas sobre los logros alcanzados en formación (periodo 2018-2022) incluyendo el número de compradores públicos capacitados, en temas relacionados con compras públicas durante el periodo 2018 -2022 y las temáticas que se desarrollaron*. CCE.
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2022b). *Descripción de la plataforma de formación virtual (E-Learning)*. CCE.
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2023). *Avances de la implementación de la estrategia “Ruta de la Democratización de la Compra Pública” vigencia 2023*. CCE.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024a). *Documento de la estrategia de la “Ruta de la Democratización de las Compras Públicas”*. CCE.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024b). *Informe de implementación estrategia de capacitaciones “Ruta de la Democratización de las Compras Públicas”*. CCE.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe de la Comisión del gasto y la inversión pública: Presentación y Resumen Ejecutivo*. *Coyuntura Económica*. <https://fedesarrollo.org.co/coyuntura-economica/bf86f458-8a98-4c69-9c67-619b4caafbf>
- Comisión Europea. (2020). *ProcurCompEU Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública*. https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_es
- Congreso de la República de Colombia. (2020). *Ley 2069 de 2020. Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. Diario Oficial 51.544 del 31 de diciembre de 2020. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2069_2020.html

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Principales agregados macroeconómicos—Base 2015, 2005-2024pr* [Dataset]. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- Departamento Nacional de Planeación, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Carolina Medina Innovación y Emprendimiento (2019). *Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el espacio Govtech en el ecosistema de innovación pública colombiano*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_GovTech_Diagnostico_Recomendaciones.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2023, 3 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencial mundial de la vida”*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo <https://doi.org/10.18235/0001217-es>
- Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública. (2025). *MAPS. Profesionalización módulo complementario*. <https://www.mapsinitiative.org/es/methodology/supplementary-modules/professionalisation.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2025). *Sistema Nacional de Información para la Educación Superior en Colombia* [Dataset]. <https://hecaa.mineduacion.gov.co/consultaspublicas/programas>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*. OECD. <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD/LEGAL/0411*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264252103-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*. OECD. <https://doi.org/10.1787/1de41738-e>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023a). Lessons learned from the implementation of the European Competency Framework for Public Procurement Professionals: Towards an international competency framework. *OECD Public Governance Policy Papers* 32; <https://doi.org/10.1787/a0b8c9b7-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023b). Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges. *OECD Public Governance Policy Papers* 26. <https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Survey on the OECD Recommendation on Public Procurement 2024* [Dataset].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025a). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025b). *OECD Data Explorer - Public procurement and infrastructure* [Dataset]. <https://data-explorer.oecd.org/>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). *Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos—Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4170 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura*. Diario Oficial 48.242 del 3 de noviembre de 2011. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4170_2011.html
- Presidencia de la República de Colombia (2022) *Decreto 442 de 2022. Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 en lo relativo a la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación*. Diario Oficial 51.990 del 28 de marzo de 2022.



**Departamento
Nacional de Planeación**



Calle 26 No. 13-19
Edificio ENTerritorio
Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: (057+1) 601 381-5000

www.dnp.gov.co